

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jan Dobeš

**Přístup k úředním dokumentům v kontextu práva na
informace o životním prostředí**

Diplomová práce

Olomouc 2015

Čestné prohlášení:

P r o h l a š u j i, že jsem diplomovou práci na téma „*Přístup ke úředním dokumentům v kontextu práva na informace o životním prostředí*“, vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 30. března 2015

Jan Dobeš

Obsah

Seznam použitých zkratk	4
Úvod	5
1. Právní regulace přístupu k úředním dokumentům	7
1.1 Česká právní úprava	7
1.2 Aarhuská úmluva a unijní úprava	10
1.3 Tromsø Úmluva	13
2. Základní pojmy a instituty přístupu k úředním dokumentům	15
2.1 Pojem úředního dokumentu, informace a environmentální informace	15
2.2 Informační řízení a jeho subjekty	18
3. Současný stav přístupu k úředním dokumentům, výzvy a úskalí <i>de lege ferenda</i>	23
3.1 Současný stav přístupu k úředním dokumentům	23
3.1.1 Problematické aspekty současného stavu přístupu k úředním dokumentům	24
3.1.1.1 Vymezení povinných subjektů	25
3.1.1.2 Problematické aspekty v informačním řízení	28
3.1.1.3 Náklady spojené s vyhledáním a poskytnutím informace	33
3.2 Právní úprava <i>de lege ferenda</i>	36
3.2.1 Návrh nové úpravy systému přístupu k úředním dokumentům	38
Závěr	44
Bibliografie	46
Anotace	54
Abstract	54

Seznam použitých zkratk

AÚml	sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
EInfoZ	zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
FOIA	Freedom of Information Act 2000.
InfoZ	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
NInfoZ	návrh novely zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
TÚml	Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z 18. června 2009.
Ústava	zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Úvod

Právo na přístup k úředním dokumentům je základním politickým právem jedince v demokratické, informované společnosti. Přístup k úředním dokumentům, resp. informacím však nelze zjednodušit na pouhou realizaci získávání informací, avšak prostřednictvím tohoto práva dochází k realizaci dalších základních práv a svobod. Na přístup k informacím tak lze nahlížet jako na jeden ze základních kamenů moderní informované společnosti a jeho efektivní naplňování je podmínkou jak pro fungování demokratické společnosti 21. století, tak pro výkon dobré správy.

Hodnoty demokratické společnosti, jakožto i principy dobré správy v současnosti kladou značné nároky na systém přístupu k úředním dokumentům ve prospěch aktivních jednotlivců a nevládních organizací. Těmto má být umožněna široká míra informovanosti, participace na aktivitách veřejné moci, jakožto i na rozhodovacích procesech. Pro naplnění takové koncepce výkonu demokratické formy vládnutí s aktivizovanou občanskou společností je tak nutnou podmínkou nejen samotné vytvoření systému přístupu k úředním dokumentům, avšak i jeho efektivita.

Bez skutečně efektivního systému přístupu k úředním dokumentům nejenže selhává role státu při garanci realizace základního práva, ale dochází k ochromení společnosti. Není-li tak jedincům či nevládním organizacím umožněn efektivní, rychlý a ekonomicky nenáročný přístup k informacím, nemohou tyto vstupovat do rozhodovacích procesů orgánů veřejné moci a nemohou si informovaně utvářet názory o odůvodněnosti existence a konkrétním výkonu těchto orgánů. Takovou paralyzaci informované společnosti rovněž dochází k ohrožení demokratických hodnot společnosti a zamezení transparentnosti.

Aktuálnost problematiky přístupu k informacím v České republice manifestuje plánované přijetí Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům. Spolu s těmito legislativními tendencemi přitom aktuálnost tématu vyvěrá i ze závazků České republiky v rámci jejího akčního plánu v *Open Government Partnership*, jakožto i z vývoje judikatury.

V rámci dané problematiky vycházím z analýzy vývoje právních pramenů v rámci českého právního řádu. Mimo tuto analýzu bude práce zaměřena i na mezinárodní a unijní legislativu, která ovlivňuje at' již přímo, či jen výkladově systém přístupu k úředním dokumentům. Roztříštěnost a zásadní změny právní úpravy budou zároveň zdůrazněny bohatostí judikatury, jejíž výklady a odklony jsou rovněž významnou částí řešení této problematiky.

Po analýze stavu *de lege lata* se zaměřením na identifikování potenciálních překážek v efektivitě systému přístupu k informacím, a to k právnímu stavu v dubnu roku 2015, je druhou částí této práce analýza legislativních tendencí s inspiračními zdroji v rámci České republiky,

jakožto i z mezinárodních a unijních vlivů. Výsledná identifikace přitom bude reflektovat problematické aspekty a jejich řešení *de lege ferenda* s využitím komparačních zdrojů, a to konkrétně institutů informačního systému ve Velké Británii.

Při řešení práce je přitom stěžejní otázkou míra efektivity a četnost, byť faktických, překážek pro realizaci přístupu k úředním dokumentům. Při zkoumání systémové efektivity přitom je vycházeno z premisy nutnosti řádného vymezení povinných subjektů, jasnosti informačního řízení, účinnosti opravných prostředků a dostupnosti takového řízení.

V souvislosti s výstupním řešením efektivity systému je poskytnut následný návrh možných opatření pro odstranění takových překážek, jakožto i hodnocení zamýšlených legislativních změn v reflexi se zjištěnými překážkami. Užitými metodami při řešení této práce jsou přitom metoda analytický, syntetická a komparativní.

Práce je dělena do tří částí. V první části je vymezena analyzovaná právní regulace přístupu k úředním dokumentům. Druhá část se následně zabývá rozborem jednotlivých pojmů a institutů systému přístupu k úředním dokumentům v kontextu s předchozím vymezením právních pramenů. Třetí část se zabývá současným stavem přístupu k úředním dokumentům, jeho problematickými aspekty a analýzou potenciálních změn *de lege ferenda*.

Pro řešení jednotlivých problematických aspektů a nastínění možných inspiračních zdrojů je přitom ve třetí části užívána metoda komparace se zaměřením se na britský model přístupu k úředním dokumentům. Tento systém je přitom užíván kriticky bez sklonu jeho glorifikace.

Téma své diplomové práce jsem si zvolil z důvodu mého zájmu o oblasti správního práva, práva životního prostředí a obecně o oblasti činnost veřejné správy, jímž jsem se věnoval v rámci svého studia na střední a vysoké škole. Zároveň jsem se v uplynulém roce věnoval řešení projektu schváleného Interní grantovou agenturou Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci pod názvem IGA_PF_2014_007 „Přístup k úředním dokumentům v kontextu práva na informace o životním prostředí“. Vedle toho jsem se s problematikou přístupu k úředním dokumentům setkával i v praxi jako zaměstnanec advokátní kanceláře a poradce pro správní orgány. Svoji nabytou praxi a poznatky z výzkumu přitom reflektuji i v rámci této diplomové práce.

Na tomto místě bych chtěl poděkovat JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D za její odborné vedení, pomoc, konzultace, jakožto i za její trpělivost a shovívavost při řešení této práce. Mé druhé poděkování zároveň patří prof. Susan Wolf z University of Northumbria za její odbornou pomoc při zpracování komparačních podkladů pro tuto práci a za její čas, který mi za účelem konzultací věnovala v rámci řešení výzkumného projektu.

1. Právní regulace přístupu k úředním dokumentům

1.1 Česká právní úprava

Obecnou úpravu přístupu k úředním dokumentům nelze v českém právním prostředí nalézt v jednotném právním předpisu. Přístup k úředním dokumentům tak lze vymezit v rámci dvou stěžejních právních předpisů, jež svou šíří pokrývají informace generální a informace o životním prostředí.

Základní garancí práva na informace je čl. 17 odst. 1 a 5 ve spojení s čl. 35 odst. 2 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako LZPS). Tato koncepce přitom dle LZPS vytváří právo člověka získávat informace a vytvářet si kriticky postoj k vládní politice a veřejné moci obecně. Sama LZPS přitom předpokládá realizaci tohoto práva na informace prostřednictvím zákona. Oproti tomu v čl. 35 odst. 2 LZPS se promítá pojetí tohoto práva v rámci tzv. procesu zelenání ústav.¹ E. Wagnerová přitom materiální vymezení práva na informace o životním prostředí v odlišném článku, než jímž je garantováno právo o přístupu k informacím obecným, chápe jako utvrzení tohoto práva ve specifické oblasti s významným veřejným zájmem.²

Nejširší právní úpravou je zákon. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „InfoZ“). InfoZ je základní právním předpisem, jež v obecné šíři vymezuje přístup k úředním dokumentům, aniž by specifikoval jejich věcný okruh. Jediným limitujícím kritériem je další zákonný institut, a to výjimky z přístupu k úředním dokumentům, jež vymezují konfliktní veřejný zájem odůvodňující znepřístupnění takových specifických informací. Zákon nevymezuje pouze šíři poskytovaných informací. Pozitivnímu vymezení se tak dostává v materii subjektů přístupu k úředním dokumentům, jakožto i samotnému tzv. informačnímu procesu, tj. procesu směřujícímu k poskytnutí informací na žádost, známému jako pasivní přístup k informacím, rovněž i procesu automatické zákonné publikace vymezených dokumentů povinnými subjekty, tedy aktivnímu přístupu k informacím.

Mimo povinné subjekty InfoZ definuje i osobu tzv. žadatele, tedy subjekt oprávněný iniciovat informační proces. Samotný informační proces přitom zákon konstruuje do dvou výše zmiňovaných režimů, tedy aktivního a pasivního přístupu k informacím.

¹ WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: vydavatelství Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 710.

² Blíže viz WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: vydavatelství Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 423, 436, 709 – 719. Dále k vymezení srov. též KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. díl. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1105 -1107, 1284.

V rámci aktivního přístupu tak v § 5 a 21 InfoZ vymezuje základní informace, které je povinný subjekt povinen zpřístupnit bez žádosti. Pasivní přístup k informacím konstruuje InfoZ v § 4, a to na žádost, již se zahajuje informační proces vedoucí ke zpřístupnění požadované informace, příp. k jejímu neposkytnutí ze zákonem stanového důvodu.

Poslední specifickou úpravu, již InfoZ obsahuje, jsou procedurální ustanovení. Obsah samostatné procedurální úpravy, jež se odchyľuje od zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako SŘ), vymezuje samostatné lhůty pro rozhodnutí o žádosti, resp. jejím odložení. Dále obsahuje poměrně široký prostor pro využití správního uvážení a obsahuje speciální úpravu opravných prostředků, tedy stížnosti proti postupu povinného subjektu a odvolání proti odmítnutí.

Druhým právním předpisem, na jehož základě je umožněn přístup k informacím, je zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako EInfoZ). K obecné informační úpravě je EInfoZ úpravou speciální, a to vzhledem k materiálnímu vymezení zpřístupňovaných úředních dokumentů.

Oproti InfoZ se tak dle speciální úpravy poskytují informace environmentální, jež jsou demonstrativně vymezeny v § 2 písm. a) EInfoZ. Zejména to tedy mohou být např. úřední dokumenty o stavu složek životního prostředí, stavu veřejného zdraví, vlivech staveb na životní prostředí, apod. Dle této úpravy se však nezpřístupňují pouze environmentální informace, avšak i data prostorová³ a dále se realizuje environmentální vzdělávání, výchova a osvěta veřejnosti.⁴ Odlišnost speciální právní úpravy environmentálních informací ve věcném vymezení není odlišností jedinou.

Nezanedbatelné odchyľky tak lze spatřovat v oblasti vymezení povinných subjektů,⁵ rozšíření povinnosti aktivního zpřístupňování informací,⁶ v odlišných výjimkách pro odepření informací⁷ a v procedurálních ustanoveních o vymezení lhůt pro vyřízení žádosti.⁸ Významnou odlišností EInfoZ je zároveň přidržení se obecné správní procedury ve SŘ v otázkách opravných prostředků.⁹

Tento dichotomický model právní úpravy, který vytváří díky své nejednotnosti pojmového aparátu významné systémové odlišnosti, však stále není s ohledem na právní řád České republiky modelem konečným. Faktem je, že se objevují ještě další právní předpisy, které

³ Ustanovení § 11a EInfoZ.

⁴ Ustanovení § 13 EInfoZ.

⁵ Ustanovení § 2 písm. b) EInfoZ.

⁶ Ustanovení § 10a EInfoZ.

⁷ Ustanovení § 8 EInfoZ.

⁸ Ustanovení § 7 odst. 1 EInfoZ.

⁹ Ustanovení § 14 odst. 1 EInfoZ.

v určitém ohledu vytváří samostatný režim přístupu k úředním dokumentům, fakticky nezávislý na předchozí dichotomii.

Za takovou další speciální úpravu lze označit zejm. zákon o ochraně přírody a krajiny, konkr. § 70 odst. 2. Na základě tohoto informačního ustanovení má spolek právo „*požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona*“.¹⁰

Specifické v tomto případě je, že spolek jako osoba soukromého práva s právní subjektivitou má právo na základě předběžné žádosti obdržet od povinného subjektu informaci o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních na úseku ochrany přírody a krajiny. Žádost přitom zde neodpovídá koncepci právní úpravy žádosti dle InfoZ ani EInfoZ, avšak jedná se o formální podobu *quasi* přihlášky k poskytování informací.

Jinou speciální informační úpravou, jež se koncepčně odlišuje od hlavního dichotomického modelu, je zákon o obcích.¹¹ Ten v § 82 písm. c) vytváří konstrukt zvláštního oprávněného subjektu,¹² tedy zastupitele, a zvláštního povinného subjektu, zaměstnanců obecního úřadu jako orgánu obce a zaměstnanců právnických osob zřízených obcí.¹³ Speciálně tak je oprávněn zastupitel obce požadovat po zvláštním povinném subjektu informace, které souvisí s výkonem jeho funkce. Zákon o obcích zároveň stanoví striktní lhůtu 30 dní pro vyřízení takové žádosti.¹⁴

Závěrem tak lze českou právní úpravu přístupu k úředním dokumentům shrnout jako značně roztržštěnou koncepci, jež v základní rovině vytváří dichotomický model. Hlavními právními předpisy této dichotomie jsou InfoZ a EInfoZ, avšak lze v právním řádu nalézt i další instituty a úpravy, jež ve speciálních odvětvích vytváří poměrně svébytné odnože z modelu hlavního.

¹⁰ § 70 odst. 2 zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Na základě novely dle čl. III zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění pozdějších předpisů, dochází s účinností od 1. dubna 2015 ke změně analyzovaného ustanovení, kdy se na konci textu věty první doplňují slova „s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí“.

¹² V otázce zvláštních informačních subjektů, resp. nutnosti prokázat určitý důvod či titul pro žádání spec. informací srov. s VAN EECHOUD, Mireille. JANSSEN, Katleen. Rights of a Access to Public Sector Information. *Masaryk University Journal of Law and Technology*, 2012, roč. 6, č. 3, s. 482 – 483.

¹³ Obdobně k informacím ve věcech, které souvisí s výkonem člena zastupitelstva též VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 457 – 458.

¹⁴ Mimo zmíněný speciální informační režim F. Rigel v rámci zákona o obcích analyzuje právo nahlížet do zápisů z jednání zastupitelstva, usnesení rady, aj. v kontextu s paralelním režimem InfoZ. Dle F. Rigela tak paralelně koexistují právo nahlížet do zmíněných úředních dokumentů dle zákona o obcích a práva dle InfoZ. Viz RIGEL, Filip. K některým způsobům participace na správě obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích. *Správní právo*, 2012, roč. 45, č. 3, s. 134 – 135.

1.2 Aarhuská úmluva a unijní úprava

Aarhuská úmluva, resp. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, byla přijata 25. června 1998 v dánském Aarhusu. K podpisu této Úmluvy Českou republikou došlo v témže dni jejího přijetí a po ratifikaci a uložení deponitářů Úmluvy se tak stala platnou dne 4. října 2004¹⁵ s právními a aplikačními následky¹⁶ ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky¹⁷ (dále jen jako Ústava).

Předmětem materie Aarhuské úmluvy (dále jen jako AÚml) jsou, jak již z názvu vyplývá, tři oblasti úpravy, tzv. pilíře. Prvním z nich je přístup k environmentálním informacím,¹⁸ druhým pak participace veřejnosti na rozhodování, tvorbě plánů a politik a legislativy na poli životního prostředí¹⁹ a posledním je přístup k soudnímu přezkumu po procesní i hmotněprávní stránce v případě porušení práv vyplývajících z prvních dvou pilířů.²⁰

Pro účely této práce je stěžejní pilíř první, tedy právo na přístup k environmentálním informacím. Čl. 2 odst. 2 AÚml poskytuje definiční vymezení povinných subjektů, a to obdobně jako EInfoZ, byť s větší mírou zobecnění, jež je typické pro mezinárodní smlouvy bez přímo aplikovatelných ustanovení.²¹ Základním povinným subjektem jsou správní úřady, bez ohledu na míru koncentrace či centralizace²² v daném státě. Dále jsou to pak osoby soukromého práva, naplní-li základní kritérium výkonu funkce správního orgánu, jakožto i osoby soukromého práva, vykonávající funkci veřejné správy na poli životního prostředí, jsou-li zřízeny správním úřadem či osobou soukromého práva s funkcí správního orgánu. Vyloučeny jsou přitom vždy orgány moci zákonodárné a soudní.

Předmětná materie, na níž může žádost o informace směřovat, je, obdobně jako EInfoZ, vymezena poměrně široce. Dle čl. 2 odst. 3 AÚml tak environmentální informací jsou veškeré informace zaznamenané v libovolné podobě na jakémkoli nosiči o stavu složek životního prostředí, faktorech, které tyto složky ovlivňují, o stavu lidského zdraví, bezpečnosti, apod.

¹⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Pro účely této práce rozuměj aplikačními důsledky aplikační přednost před zákonnými a podzákonnými právními předpisy viz SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck., 2007, s. 82 – 84.

¹⁷ Zákon. č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Čl. 4 a 5 AÚml.

¹⁹ Čl. 6, 7 a 8 AÚml.

²⁰ Čl. 9 AÚml.

²¹ Takové vymezení mezinárodních smluv, které nenaplnují kritéria dostatečné aplikovatelnosti, resp. přesnosti mezinárodních smluv charakterizuje současná doktrína mezinárodního práva veřejného jako pravidla *soft law* in ČEPELKA, Čestmír. ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 118 – 120.

²² K pojmům koncentrace a centralizace viz Hendrych, D. a kol. *Právníký slovník*. [online]. Beck-online, [cit. 10. dubna 2015]. Dostupné na < <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpuw64zrgu&tocid=nnptembqhfpuw64zrgu>>.

Specifikem AÚml je zejména její poměrně přesná pravidla informační procedury. V čl. 4 AÚml jsou tak stanoveny lhůty pro vyřízení žádosti o přístup k informacím, jakožto i důvody pro odmítnutí žádosti. Čl. 5 AÚml rovněž zakotvuje aktivní přístup k informacím, byť se značnou volností implementace díky nejednoznačné aplikovatelnosti.

Zvýšený význam AÚml dokazuje i fakt, že 17. února 2005 se stala součástí nejen práva mezinárodního, ale i práva unijního s účinky od 17. května 2005.²³ V daném světle tak AÚml musí být vykládána nejen ve smyslu cit. čl. 10 Ústavy, tedy s přednostní aplikací a s interpretačním přihlédnutím *favor* AÚml, avšak zároveň musí být vykládána eurokonformě.²⁴

Význam AÚml lze zároveň demonstrovat na vývoji české judikatury v oblasti práva životního prostředí, a to zejm. v oblasti druhého a třetího pilíře, tedy participace veřejnosti a přístupu k právní ochraně. Z počátku tak byl odepřen AÚml jakýkoli přímý a i nepřímý účinek s odkazem na neaplikovatelnost ustanovení AÚml, přičemž význam tohoto dokumentu byl spatřován pouze jako výzva k podpoře eko-aktivit spolků jako dotčené veřejnosti. Spolky tak nebyly uznány za nositele hmotných práv a nebyly připuštěny do řízení o zrušení opatření obecné povahy ve smyslu čl. 2 odst. 5, čl. 9 odst. 2 a 3 AÚml a 101a odst. 1 soudního řádu správního²⁵ (dále jen jako SŘS).²⁶ V obecné rovině tak spolky byly uznány za relevantní nositele hmotných i procesních práv s dopady na potenciální ochranu jejich práv v soudních řízeních.

Přelomovým rozhodnutím je rozhodnutí Ústavního soudu.²⁷ Ústavní soud odmítl zachování dosavadního restriktivního výkladu SŘS²⁸ a potvrdil nutnost užití AÚml jako interpretačního prostředku, byť s absencí přímého účinku. Ústavní soud přitom k odůvodnění svého rozhodnutí argumentuje čl. 2 odst. 5, čl. 9 odst. 2 a 3 AÚml i povinností členských států Evropské unie realizovat výklad vnitřního řádu v souladu s právem unijním. Spolky jsou tak „nově“ chápány jako plnohodnotný nositel hmotných i procesních práv s možností participovat

²³ Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství.

²⁴ AÚml je mimo fakt závaznosti prostřednictvím unijního práva chápána světově i jako řídicí síla environmentální demokracie. V tomto smyslu je doktrinálně uznávána jako příkladný mezinárodní instrument s celosvětovým dopadem. K danému viz JENDROŠKA, Jerzy. Citizen's Rights in European Environmental Law: Stock-Taking of Key Challenges and Current Developments in Relation to Public Access to Information, Participation and Access to Justice. *Journal for Environmental & Planning Law*, 2012, roč. 9, č. 1, s. 73.

²⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Usnesení třetího senátu NSS ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007-42. Toto však zároveň v rozporu s rozsudkem ESD ze dne 12. května 2011 ve věci C-115/09 Trianel.

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2013, sp. zn. I. ÚS 59/14.

²⁸ K výjimečnosti připuštění spolků a jejich aktivní procesní legitimize dle § 101a odst. 1 SŘS lze poukázat na dosavadní doktrínu. Tuto viz JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 181 – 183. Větší míru akceptace spolků v rámci aktivní procesní legitimize v řízení o zrušení opatření obecné povahy lze nalézt i s odkazem na závaznost AÚml v POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Nakladatelství Leges, 2014, s. 937 – 940.

na rozhodovacím procesu v environmentální oblasti a jsou tak i účastníkem řízení o zrušení opatření obecné povahy.

Mimo AÚml v krátkosti zmíním i další unijní úpravu v oblasti přístupu k úředním dokumentům. Na tomto poli tak můžeme nalézt nařízení o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady Evropské unie a Evropské komise²⁹ a nařízení o použití ustanovení AÚml o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.³⁰ Dále můžeme nalézt směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru,³¹ o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí,³² o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí³³ a o zřízení infrastruktury prostorových dat (INSPIRE).^{34 35}

Nařízení o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady EU a Evropské komise je přitom, vzhledem k jeho povaze, samostatným dokumentem bez nutnosti transpozice, na jehož základě je garantován přístup k úředním dokumentům v rámci Evropské Unie. Předmětná úprava obsahuje značné množství výjimek, jež mohou tvořit poměrně značnou překážku pro realizaci práva na přístup k úředním dokumentům, např. neposkytování informací vytvořených pro vlastní potřebu, apod. Nařízení je možno vytknout i úpravu informačního procesu, a to zejm. v případě nečinnosti povinného subjektu³⁶ nutnost podat tzv. potvrzující žádost³⁷ a v případě setrvání povinného subjektu v nečinnosti, zakotvení pouhé možnosti obrátit se na unijního Ombudsmana.³⁸

²⁹ Nařízení č. 1049/2001 Evropského parlamentu a Rady Evropské unie z 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady Evropské unie a Evropské komise.

³⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení AÚml o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

³¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

³² Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

³³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí.

³⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE).

³⁵ Historicky mimo vyjmenované směrnice lze uvést dále směrnici Rady 90/313/EHS ze dne 7. července 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí, která vzhledem k dataci stanovila jádro přístupu k informacím o životním prostředí. K uvedenému srov. § 14 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí v původním znění.

³⁶ Oprávněnost této kritiky lze dovodit i z předchozí činnosti Evropské Unie, jež vykazovala značnou byrokratickou zátěž v oblasti poskytování informací in SAND, Peter. *The Right To Know: Freedom of Environmental Information in Comparative and International Law. Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2011, roč. 20, s. 220.

³⁷ Čl. 7 odst. 4 nařízení č. 1049/2001 Evropského parlamentu a Rady Evropské unie z 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady Evropské unie a Evropské komise.

³⁸ Čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 Evropského parlamentu a Rady Evropské unie z 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady Evropské unie a Evropské komise.

Všechny výše zmíněné směrnice již byly transponovány do českého právního řádu. Konkrétně tak materie směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru je transponována do InfoZ, směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zřízení infrastruktury prostorových dat (INSPIRE) jsou transponovány do EInfoZ. Poslední zmiňovaná směrnice o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí se přitom promítá zejm. do ustanovení o participaci veřejnosti zákona o integrované prevenci³⁹ a o posuzování vlivů na životní prostředí⁴⁰.

Závěrem tak lze označit AÚml jako významný interpretační nástroj, k němuž je nutno při výkladu národní úpravy přihlížet nejen z titulu mezinárodního práva ale i práva unijního a je tak nutno jej užívat ve světle eurokonformní aplikace a interpretace. Zároveň je nutné mít na paměti, že konkrétní obsah českého systému přístupu k úředním dokumentům je ve značné míře ovlivněn směrnicemi Evropské unie, což v konečném důsledku zajišťuje garanci podobnosti informačních systémů v členských státech Unie.

1.3 Tromsø Úmluva

Přístup k úředním dokumentům je rovněž předmětem Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům⁴¹ (dále jen jako TÚml). TÚml byla přijata 18. června 2009 v norském městě Tromsø jako recentní snaha Rady Evropy o obecné prosazení práva na přístup k úředním dokumentům.⁴² Jak z preambule TÚml vyplývá, je koncipována jako legislativní akt, jež vychází ze současného stavu moderních lidských práv, vč. koncepce vyplývající z AÚml.⁴³

TÚml nevytváří větší odlišnosti v komparaci s českým modelem přístupu k úředním dokumentům. Obecně tak v čl. 2 odst. 1 písm. i) vymezuje povinné subjekty, dále v čl. 3 konstruuje případná omezení z přístupu k úředním dokumentům, přičemž sama vyzdvihuje

³⁹ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Text Úmluvy o přístupu k úředním dokumentům [online]. Conventions.coe.int, [cit. 21. března 2015]. Dostupné na <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/205.htm>>. Český překlad v Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům, Tromsø, 18. června 2009. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 4-5, s. 227 – 235.

⁴² Srov. s prvotními tendencemi Rady Evropy v SCHRAM, Frankie. *From a General Right of Access to Environmental Information in the Aarhus Convention to a General Right of Access to All Information in Official Documents. The Council of Europe's Tromsø Convention*. In PALLEMAERTS, Marc (ed.). *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Amsterdam: vydavatelství Europa Law Publishing, 2011, s. 69 – 71. Z citovaného je patrná prvotní absence jednotného stanoviska na vytvoření závazného jádra přístupu k úředním dokumentům.

⁴³ Viz preambule AÚml. Nejednalo se však o klíčové ideály (resp. klíčovou normu) pro přípravu TÚml. F. Schram uvádí, že AÚml byla užita spíše pro obhájení nutnosti přijetí závazného právního předpisu v oblasti obecného přístupu k úředním dokumentům. Viz SCHRAM, Frankie. *From a General Right of Access to Environmental Information in the Aarhus Convention to a General Right of Access to All Information in Official Documents. The Council of Europe's Tromsø Convention*. In PALLEMAERTS, Marc (ed.). *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Amsterdam: vydavatelství Europa Law Publishing, 2011, s. 79.

nutnost správného uvážení s využitím testu přiměřenosti v čl. 2 odst. 1. V TÚmlv však absentují přímo aplikovatelná ustanovení o informační proceduře.

Procedura přístupu k informacím konstruuje pouze obecný požadavek rychlosti na vyřízení žádosti a stanoví, že lhůta pro vyřízení musí být předem stanovena. Dále je garantován přístup k úředním dokumentům v žadatelem zvoleném formátu, přičemž pro tento případ je v čl. 7 TÚml stanovena možnost účtovat náhradu za náklady spojené s poskytnutím informace.

V obecné rovině zároveň TÚml v čl. 8 stanoví povinnost smluvních stran zajistit žadateli přezkum negativního rozhodnutí, a to tak, aby bylo finančně nenáročné a bezodkladné, přičemž přezkumným řízením by měl být přezkum před orgánem veřejné správy, příp. před soudem. Vždy však dle čl. 8 odst. 1 musí smluvní strana garantovat přezkum soudní.

V poslední řadě zmiňuji i konstrukci doplňujících opatření, která směřují k dostatečnému metodickému vedení povinných subjektů na poli přístupu k úředním dokumentům, k efektivní správě dokumentů a realizaci řádného skartačního a archivačního řízení.

TÚml doposud není účinná, protože ji neratifikoval potřebný počet států. V současné době je evidováno 14 států, které k TÚml přistoupilo, avšak pouze 7 z nich dokončilo ratifikační proces, přičemž minimálním počtem smluvních stran pro platnost TÚml je 10 ratifikací.⁴⁴

Česká republika prozatím není signatářem TÚml, avšak vzhledem k jejím aktivitám na poli iniciativy Open Government Partnership,⁴⁵ v němž se zavázala ke zefektivnění systému přístupu k úředním dokumentům, byly iniciovány kroky k přizpůsobení české legislativy dle TÚml. Lze tak předpokládat, že Česká republika přistoupí k této Úmluvě a transformuje současný dichotomický model přístupu k úředním dokumentům.⁴⁶ O transformaci přístupu k úředním dokumentům pod vlivem TÚml bude blíže pojednáno v další části této práce.

Závěrem označuji tuto Úmluvu za recentní tendenci směřující k základní plošné garanci práva na přístup k úředním dokumentům, a to v návaznosti na iniciativu AÚml. Byť smlouva v současné době nevstoupila v platnost a vyčkává na další ratifikace, je nepochybně impulzem pro legislativní změny plošného teritoriálního charakteru k širšímu zpodobnění modelů informačních systémů.

⁴⁴ Stav ratifikace TÚml [online]. Conventions.coe.int, 21. březen 2015, [cit. 25. března 2015]. Dostupné na <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=8&DF=21/03/2015&CL=ENG>>.

⁴⁵ Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP) [online]. Korupce.cz, [cit. 25. března 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp-104810/>>.

⁴⁶ Ke sjednocení viz KORBEL, František. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní právo, 2013, roč. 46, č. 4-5, s. 276 – 278.

2. Základní pojmy a instituty přístupu k úředním dokumentům

V rámci této části práce bude vymezen základní pojmový aparát, jakožto i některé významné instituty, které budou využívány v následujících částech této práce. Mezi tyto tak budou zahrnuty pojmy a instituty jako úřední dokument, informace, environmentální informace, jakožto i informační řízení a jeho subjekty.

2.1 Pojem úředního dokumentu, informace a environmentální informace

Za účelem vymezení těchto stěžejních pojmů je nutno přihlídnout k jejich legálním definicím z výše vymezených regulačních pramenů. Jako stěžejní je přitom volím jednak takové definice, jež jsou předmětem aktuální interpretační praxe a pocházejí z národního právního řádu.

Pojem „úřední dokument“ je vymezen v čl. 1 odst. 2 písm. b) TÚml. Report Rady Evropy k TÚml⁴⁷ bohužel neposkytuje prakticky žádné vysvětlení, proč byl zvolen pojem „úřední dokument“ oproti Radou Evropy typicky užívanému pojmu „informace“.⁴⁸ Je proto nutno využít lingvistickou metodu výkladu pojmu úřední dokument s přihlédnutím k samotné definici dle čl. 1 odst. 2 písm. b) TÚml.

Jazykovým výkladem rozdělíme-li pojem „úřední dokument“ na dvě samostatná slova, výsledný pojem „úřední“⁴⁹ zjistíme, že jako přídavné jméno je tento pojem užíván k vyjádření vztahu mezi autoritou, resp. orgánem veřejné moci a jeho činností a odpovědnostmi.⁵⁰ Separovaný pojem „dokument“ přitom vyjadřuje jednak samotný objekt, tedy zachovatelný záznam v jakékoli formě s obsahem určité informace či důkazu.⁵¹

S využitím čistě jazykové interpretace by se tak mohlo zdát, že je-li garantován přístup k úředním dokumentům, znamená to, že je oprávněný subjekt povinen zpřístupnit na formě nezávislý zachovatelný záznam, kterým disponuje povinný subjekt a jež nabyt tento povinný subjekt z pozice svého mocenského impéria⁵² ve vztahu ke své činnosti, příp. ze své odpovědnosti. Čistě jazykovou interpretaci zpřesňuje sama TÚml.

TÚml totiž ve svém pojmovém aparátu používá i pojem informace, když v čl. 1 odst. 2 písm. b) stanoví, že „*úřední dokumenty znamenají veškeré informace zaznamenané v jakékoli v podobě, zpracované nebo obdržené a uchovávané orgány veřejné správy*“. Právo na přístup k úředním dokumentům

⁴⁷ Srov. odst. 11 – 14 Council of Europe Convention on Access to Official Documents [online]. Conventions.coe.int, [cit. 28. března 2015]. Dostupné na <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>>.

⁴⁸ Srov. čl. 10 odst. 1 Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992, o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů, dále srov. např. čl. 2 odst. 3 AÚml.

⁴⁹ Z angl. „official“.

⁵⁰ Výklad dle Oxford Dictionaries [online]. Oxforddictionaries.com, [cit. 28. března 2015]. Dostupné na <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/official>>.

⁵¹ Výklad dle [online]. Oxforddictionaries.com, [cit. 28. března 2015]. Dostupné na <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/document>>.

⁵² Pozn.: zde míněno jako orgán veřejné moci.

tudíž nezaručuje přístup k samotným nosičům informace, avšak právo na přístup k informacím na těchto nosičích obsažených. Akceptujeme-li tedy takto specifikovanou definici, lze konstatovat, že samotná tato definice specifikuje přístup k úředním dokumentům jako přístup k informacím, jež jsou zachyceny na jakémkoli nosiči a jsou drženy orgánem veřejné správy, do jehož dispozice se dostaly (vytvořením či obdržením) ve vztahu s výkonem veřejné moci.

Bez nutnosti dalších výkladových ustanovení či aplikační praxe je možno konstruovat i odůvodnit v základní rovině povinné subjekty, jakožto i pojem „úřední dokument“ s vyloučením takových dokumentů, které byt' jsou drženy orgánem veřejné správy, nespádají do povinnosti poskytovat informace z nich, nedostaly-li se do dispozice tohoto orgánu v souvislosti s výkonem veřejné moci.⁵³

Užití pojmu úřední dokument lze dále demonstrovat mimo TÚml i na legislativě unijní. Tak kupř. směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru používá pojem obdobný, a to „dokument“.⁵⁴ Dokumentem přitom rozumí obsah na jakémkoli nosiči, v libovolném formátu, jakožto i jednotlivé části tohoto obsahu. V odst. 11 preambule dále tato směrnice sama používá pro specifikaci pojem „informace“.

Dalším definovaným pojmem je pojem „informace“. Tento pojem je typicky užíván v rámci českého systému přístupu k informacím. Jmenovitě jej užívá InfoZ v § 3 odst. 2 až 5 i EInfoZ v § 2 písm. a), avšak obecně jej užívá i Úmluva na ochranu lidských práv a základních svobod,⁵⁵ jakožto i AÚml či Listina základních práv a svobod⁵⁶ (dále jen jako LZPS).

Čistě z jazykového hlediska je pojem „informace“ užší než pojem „úřední dokument“, k jehož interpretaci je, jak je výše popsáno, legislativou užíván definiční pojem informace. Při užití tohoto pojmu se vytrácí prvek vztahu povinného subjektu ke vzniku dispozice s informací prostřednictvím výkonu veřejné moci, tj. absentuje prvek „úřední“. Zároveň je možno s užitím pojmově užšího prvku konkretizovat jeho smysl, resp. identifikovat jeho konkrétní materií.

Pro bližší konkretizaci je možno vycházet z např. z § 3 odst. 2, avšak i např. z čl. 1 odst. 2 písm. b) TÚml, tedy s využitím části „*záznamu na jakémkoli nosiči*“. Záznamem tak můžeme obecně rozumět to, co je obsahem daného nosiče. InfoZ v cit. ustanovení přitom přímo užívá definici informace vycházející z pojmu obsah, tedy „*informací se pro účely tohoto zákona rozumí*

⁵³ Jako příklad uvádím např. soukromý telefon a textové zprávy zaměstnance orgánu veřejné správy, který si ponechává v kanceláři, tedy v dispozičním poli takového orgánu. Rovněž diáře, osobní poznámky, soukromé počítače, ale i soukromá elektronická komunikace na oficiálním emailu (např. komunikace starosty obce s manželkou o soukromých záležitostech), apod.

⁵⁴ Čl. 2 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

⁵⁵ čl. 10 odst. 1 sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992, o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ Čl. 17 odst. 1, 2 a 5 a čl. 35 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního“.

Výsledným pojmem „informace“ tudíž rozumíme konkrétní obsah požadovaného dokumentu⁵⁷. Pro bližší vymezení pojmu „environmentální informace“ je nutno rozšířit materiálně její obsah prostřednictvím pozitivní definice. Vycházejíce přitom z § 2 písm. a) EInfoZ a z čl. 2 odst. 3 AÚml, lze tedy prostřednictvím pozitivní definice environmentální informace vymezit tyto jako zaznamenaný obsah na jakémkoli nosiči, který vypovídá o stavu životního prostředí, např. tedy o stavu složek životního prostředí, vlivech staveb, správních řízeních, apod.⁵⁸

Materiálně lze tudíž jakékoli informace specifikovat, čímž dochází k zúžení předmětného zájmu, resp. zaměření konkrétní úpravy (zde pro účely úpravy přístupu k úředním dokumentům zúžení na oblast životního prostředí). Mohlo by se zdát, že právní regulace využívá poměrně široce i negativní vymezení práva na přístup k úředním dokumentům, prostřednictvím výjimek z přístupu k informacím, tedy zkrácením tohoto práva o určitou materii.

Osobně však zastávám stanovisko, že zde k negativnímu vymezení práva na přístup k úředním dokumentům nedochází. K tomuto závěru docházím jednak na základě absence legálního vymezení takové materie a zároveň na základě výsledku informačního procesu v případě aplikace některé z výjimek, tedy důvodu pro neposkytnutí informace. Spojením obou těchto důvodů tudíž vzniká reálná situace, kdy oprávněný subjekt např. žádá o kopii informace, která obsahuje osobní údaje⁵⁹ třetí strany.⁶⁰

V intenci InfoZ tudíž podáním žádosti ve smyslu § 13 odst. 1 InfoZ dochází k zahájení řízení o žádosti⁶¹. Byla-li by přitom informace negativním vymezením vyloučena ze systému přístupu k úředním dokumentům, nedošlo by k zahájení řízení na základě InfoZ. V rámci

⁵⁷ Pro vymezení vztahu informace a jejího nosiče viz FUREK, Adam. ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2012, s. 166 – 167, kde autoři logicky dochází k závěru, že informace není odvislá od svého nosiče v absolutní podobě, jelikož se může nacházet na různých nosičích, v různých formátech a kombinacích (zvuk, obraz, apod.).

⁵⁸ Z materiálního rozšíření pojmu informace uvádí K. Černín fakticitu širších povinností povinných subjektů v rámci EInfoZ, kdy v současné době jsou povinné subjekty povinny poskytovat veškeré informace o životním prostředí, které mají v držení. Tuto povinnost srovnává s režimem dle InfoZ, v jehož rámci jsou poskytovány informace pouze v rámci působnosti povinného subjektu. K rozšířenému přístupu k environmentálním informacím in ČERNÍN, Karel. *Informace o životním prostředí: Opona se zavírá? Správní právo*, 2014, roč. 47, č. 4, s. 247 – 249.

⁵⁹ Problematika obsahu smluv, rozhodnutí a stanovisek se mimo InfoZ dotýká i EInfoZ např. v oblastech fyzických osob, které jsou ovlivněny stavem životního prostředí nebo fyzických osob, jejichž činnost negativně ovlivňuje stav životního prostředí. Absolutnost souhlasu jako titulu v této oblasti zdůrazňuje i F. Nonnemann in NONNEMANN, František. *Ochrana osobních údajů při poskytování informací o životním prostředí. Právní rozhledy*, 2011, č. 5, s. 166 – 171.

⁶⁰ Ve smyslu § 4 písm. a) zákona č. 101/2002 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ Subs. § 44 odst. 1 SŘ.

zahájeného řízení o žádosti zákon naopak vymezuje způsoby, jak naložit s podanou žádostí pro případy, kdy se nejedná o působnost povinného subjektu, není-li žadatel identifikován, apod. Výsledným aktem povinného subjektu je tak odložení žádosti či její odmítnutí po zahájení řízení.

Naopak aplikuje-li povinný subjekt výjimku dle § 8a InfoZ z důvodu ochrany osobních údajů třetí strany, výsledkem zahájeného řízení je vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, resp. o částečném odmítnutí ve smyslu § 15 odst. 1 InfoZ. Výsledkem takové žádosti je tudíž buď kumulace částečně poskytnuté informace⁶² a rozhodnutí o odmítnutí žádosti, nebo jen rozhodnutí o odmítnutí žádosti v plném rozsahu. V případě, že by tedy byla taková informace negativním vymezením materiálně vyloučena z rámce systému přístupu k úředním dokumentům, byla by tato negativně vymezena v rámci právní úpravy. Nedošlo by zároveň k zahájení řízení o poskytnutí úpravy a nebylo by přitom užito správního uvážení pro aplikaci jakékoli výjimky z přístupu k úředním dokumentům. A pro případ, že by systémovým konstruktem zahájeno bylo, nedošlo by k vydání meritorního rozhodnutí.

Závěrem tak lze pojem „úřední dokument“ označit za pojmově nejširší legální vymezení předmětné materie. „Úřední dokument“ v sobě tudíž kumuluje jednak kauzu vzniku a držení určité informace, jakožto i vztah povinného subjektu k této informaci. Pakliže úředním dokumentem je myšlena informace zaznamenaná na jakémkoli nosiči, je takový zaznamenaný obsah klíčovým definičním prvkem informace. Informace vyjádřená v nejužším smyslu je tedy obsahem konkrétního nosiče za splnění kritérií držby a vztahu k povinnému subjektu.

Zároveň je možno obecné pojetí úředního dokumentu, resp. informace či zaznamenaného obsahu blíže specifikovat prostřednictvím pozitivního či negativního materiálního vymezení, jako je tomu v případě informací environmentálních, tedy informací o stavu životního prostředí. Tímto specifickým vymezením však nejsou jednotlivé výjimky, resp. důvody pro vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti v souladu s mým výše odůvodněným stanoviskem.

2.2 Informační řízení a jeho subjekty

Jak bylo v předchozí části této kapitoly naznačeno, informačním řízením se pro účely této práce rozumí řízení ve věci přístupu k úředním dokumentům, a to v jeho pasivním smyslu. Informační řízení je proto možno vymezit okamžikem podání žádosti ve smyslu § 14 odst. 1 InfoZ, příp. § 3 odst. 1 EInfoZ, tedy okamžikem jeho zahájení⁶³ až po okamžik vyřízení žádosti,

⁶² Částečné poskytnutí např. prostřednictvím redakce poskytované informace – typicky začerněním osobních údajů.

⁶³ FUREK, Adam. ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2012, s. 550.

a to odložením, odmítnutím,⁶⁴ zpřístupněním informace⁶⁵ či vydáním rozhodnutí o odmítnutí žádosti.⁶⁶

V užším smyslu lze vymezit informační řízení jako správní řízení⁶⁷ povinného subjektu o žádosti oprávněného subjektu. V širším smyslu do informačního řízení zahrnují i proces s využitím opravných prostředků⁶⁸ a soudního přezkumu.

Dalším používaným pojmem této práce je „oprávněný subjekt“. Oprávněný subjekt, resp. oprávněnou osobu lze vymezit jako účastníka informačního řízení, jež iniciuje toto řízení žádostí za účelem získání informace. Synonymem užívaným pro oprávněný subjekt je osoba žadatele⁶⁹ se zákonnou definicí osob soukromého práva.⁷⁰

Posledním a interpretačně nejnáročnějším pojmem je „povinný subjekt“. Onu interpretační náročnost dokládá nejen odlišné definiční pojetí v jednotlivých právních regulacích, avšak zároveň i míra určitosti užitých definic. Blíže se potenciálním a současným problematickým aspektům přístupu k úředním dokumentům v oblasti povinných subjektů budu věnovat v následující kapitole.

Oproti oprávněným subjektům jsou povinné subjekty pozitivně vymezeny výslovně právními předpisy. Obecně tak např. AÚml vymezuje v čl. 2 odst. 2 povinné subjekty jako orgány veřejné správy, přitom orgánem veřejné správy lze chápat všechny orgány vykonávající státní správu i samosprávu.⁷¹ Cit. článek AÚml dále v písm. a) definuje orgán veřejné správy jako správní úřady,⁷² a v dalších částech přidává fyzické a právnické osoby s funkcí správního orgánu dle vnitrostátního práva a tyto osoby s funkcemi a odpovědností veřejné správy.

TÚml obdobně obecně charakterizuje povinné subjekty jako orgány veřejné správy v čl. 2 odst. 2 písm. a) bod i), přičemž správním orgánem rozumí vládu a všechny správní orgány, dále

⁶⁴ § 14 odst. 5 InfoZ.

⁶⁵ § 4 InfoZ.

⁶⁶ § 15 odst. 1 InfoZ.

⁶⁷ Správní řízení ve smyslu § 9 SŘ s odchylkami *de lege specialis* dle § 20 odst. 4 InfoZ. V rámci informačního řízení tak dochází k subsidiárnímu užití správního řádu (a modifikaci správního řízení) v poměrně striktním aplikačním smyslu. Pro srovnání viz FUREK, Adam. ROTHANZL, Lukáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2012, s. 897 – 910.

⁶⁸ Typicky § 16 a 16a InfoZ, příp. § 14 odst. 2 s odkazem na SŘ.

⁶⁹ K osobě žadatele např. § 2 písm. c), § 3 odst. 1 EInfoZ, příp. § 3 odst. 1 InfoZ, čl. 4 odst. 1 ve spojení čl. 2 odst. 1 TÚml, srov. širší pojetí osoby žadatele s pojmem „veřejnost“ dle čl. 2 odst. 4 AÚml.

⁷⁰ K problematice vymezení žadatelů v současném systému přístupu k informacím viz FUREK, Adam. ROTHANZL, Lukáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2012, s. 161 – 163. Autoři zde pro problematiku právnických osob zmiňují nutnost naplnění soukromoprávní podmínky pro přístup k úředním dokumentům, tedy způsobilost právnických osob a její dokazování prostřednictvím předmětu činnosti takového subjektu.

⁷¹ Obecně D. Hendrych veřejnou správu definuje v knize HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 5 – 7. Dle jeho definice veřejnou správu z jejího materiálního pojetí vymezuje jako „činnost státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní“. Negativně ji dále pak vymezuje jako „soubor činností, které nelze označit za zákonodárství nebo soudnictví“.

⁷² Tedy vykonavatelé státní správy viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 97 – 98.

orgány moci zákonodárné i soudní pokud vykonávají správní funkce, jakožto i osoby soukromého práva se správní působností.

Jak česká právní regulace upravuje poměrně širokou definici z mezinárodních úmluv (zde tedy výhradně AÚml, jelikož TÚml nevstoupila v platnost a Česká republika prozatím není smluvní stranou) lze vyvodit zejm. z § 2 EInfoZ. Pro oblast přístupu k úředním dokumentům na poli životního prostředí tak EInfoZ definuje výslovně povinné subjekty jako správní úřady, organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků, dále osoby soukromého práva vykonávající veřejnou správu na poli životního prostředí, jakožto i *právnícké osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené subjekty uvedenými v bodech 1 a 2, jakož i fyzické osoby pověřené těmito subjekty, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito subjekty poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek (dále jen "pověřená osoba").*⁷³

Informace na poli životního prostředí jsou tudíž povinny poskytovat orgány státní správy i samosprávy, dále tzv. nepřímí vykonavatelé státní správy,⁷⁴ jakožto i právnícké osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené orgány veřejné správy⁷⁵ a fyzické osoby pověřené orgány veřejné správy, jež poskytují služby na základě právních předpisů či dohody s těmito orgány s dopadem na životní prostředí.⁷⁶

Specifickou úpravu povinných subjektů přitom volí i InfoZ, když využívá poměrně odlišné jazykové vyjádření, tedy že povinnými subjekty jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.⁷⁷ Dále jsou však dle InfoZ i *ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právníckých osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.*⁷⁸

Obdobně lze tedy jako u EInfoZ považovat státní orgány za správní úřady,⁷⁹ přičemž zásadní odlišností nepůsobí ani vyjádření povinného subjektu územního samosprávného celku se stanovením totožné povinnosti i jeho orgánům. Interpretační a aplikační obtíže přináší vztahení povinností dle InfoZ na legálně nedefinovaný pojem veřejných institucí.

⁷³ § 2 písm. b) bod. 3 EInfoZ.

⁷⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 254. Typicky lze uvést lesní stráž ve smyslu § 38 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵ Zde např. příspěvkové organizace (škola založená ve smyslu § 35a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 8 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů a § 24 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů).

⁷⁶ Např. autorizovaný zpracovatel dokumentace o dopadech na životní prostředí dle § 19 zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ § 2 odst. 1 InfoZ.

⁷⁸ § 2 odst. 2 InfoZ.

⁷⁹ K pojmu správní úřad resp. synonymum orgán státní správy viz Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*. [online]. Beck-online, [cit. 10. dubna 2015]. Dostupné na < <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrgu&tocid=nnptembqhfwp64zrgu>>.

Vzhledem k absenci legální definice pojmu veřejná instituce tak lze závěry o tom, který konkrétní subjekt bude za veřejnou instituci označen, dovozovat jednak z odborné literatury, zároveň i z rozhodovací činnosti soudů. Doktrinálně lze za veřejnou instituci považovat „veřejné ústavy, podniky, fondy a nadace“.⁸⁰ Níže popisovaná judikatura však vymezila poměrně extenzivním způsobem kritéria pro podřazení instituce do skupiny institucí veřejný.⁸¹

Jednotlivá kritéria tak soudy postupně rozšiřovaly v průběhu dílčích hodnocených případů. Za zmínku proto stojí např. rozhodnutí Ústavního soudu o podřazení Letiště Praha⁸² pod pojem veřejná instituce a rovněž tak rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kdy pod veřejnou instituci podřadil i akciovou společnost, konkr. fotbalový klub.⁸³

Současná (soudní) kritéria pro odlišení veřejné instituce od instituce soukromé jsou tedy jednak způsob vzniku instituce, osoba zřizovatele, avšak i způsob kreace vnitřních orgánů, existence státního (veřejného) dohledu nad činností instituce a účel, za nímž byla instituce založena.⁸⁴ Na okraj však, byť veřejná instituce bude kumulovat některá (příp. všechna) tato kritéria, není tato kumulace podmínkou pro její podřazení do této skupiny povinných subjektů.⁸⁵

Poslední skupinou povinných subjektů jsou dle InfoZ subjekty rozhodující o právech a povinnostech osob soukromého práva, přičemž v tomto bodě opět nelze shledat větší odlišnost oproti EInfoZ. InfoZ tudíž rovněž zahrnuje pod systém přístupu k úředním dokumentům tzv. nepřímé vykonavatele státní správy v rámci výkonu jejich veřejné správy.

Informační řízení lze shrnout jako řízení, jež je zahajováno oprávněným subjektem, tzn. žadatelem, a to okamžikem podání žádosti. Konec informačního řízení lze spatřovat v aktu povinného subjektu směřujícího k vyřízení žádosti, tedy poskytnutí informace, vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, příp. v jiném úkonu (odložení, odmítnutí) nebo potenciálně v jeho nečinnosti.

Subjekty správního řízení je na závěr možno označit za takové subjekty, které vystupují v rámci informačního řízení a jsou předem vymezeny v rámci právní úpravy přístupu k úředním

⁸⁰ MATES, Pavel. *Veřejná instituce a informační povinnost* [online]. Beck-online.cz, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgrpxa4s7ge2v6mjwl5zxi4s7gu2to>>.

⁸¹ Zdrůrazňuji i dopady, které F. Nonnemann analyzuje v NONNEMANN, František. *Ochrana osobních údajů při poskytování informací veřejnou institucí*. *Správní právo*, 2011, roč. 44, č. 1 – 2, s. 105 – 106. V uvedeném článku autor podotýká, že v souvislosti s extenzivní judikaturou spadá pod pojem „veřejná instituce“ značné množství osob soukromého práva, jež jsou tak povinnými subjekty. Tyto subjekty musí vystupovat jako správce osobních údajů, což v rámci jejich činnosti může způsobovat značnou zátěž, přičemž není zcela jasné jaké postupy má v rámci ochrany osobních údajů (a poskytování osobních údajů) veřejná instituce dodržovat. Sám F. Nonnemann tento konstrukt označuje za problematický.

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008 č. j. 8 As 57/2006-67.

⁸⁴ Viz cit. nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06. Srov. RIGEL, Filip. *Subjekty povinné poskytovat informace ve světle judikatury* [online]. Pravniradce.ihned.cz, 26. února 2010 [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://pravniradce.ihned.cz/c1-40730260-subjekty-povinne-poskytovat-informace-ve-svetle-judikatury>>.

⁸⁵ MATES, Pavel. *Veřejná instituce a informační povinnost* [online]. Beck-online.cz, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgrpxa4s7ge2v6mjwl5zxi4s7gu2to>>.

dokumentům. Různá vymezení zejm. povinných subjektů s použitím neurčitých právních pojmů mohou způsobit poměrně značné komplikace v aplikační praxi, což může vést k vytvoření zásadní překážky v přístupu k úředním dokumentům.

3. Současný stav přístupu k úředním dokumentům, výzvy a úskali *de lege ferenda*

Vzhledem k výše vymezenému systému přístupu k úředním dokumentům s předem vymezeným institucionálním aparátem tohoto systému, je předmětem této kapitoly soustředění se na jeho současný stav, jakožto i na problematické aspekty s tímto stavem spojené. Další část této kapitoly se soustředí na odhlédnutí od stavu *de lege lata* k legislativním tendencím, jejich významu, jakožto i k nalezení potenciálních řešení, jakožto východisek, problematických aspektů současného stavu *de lege ferenda*.

3.1 Současný stav přístupu k úředním dokumentům

Na základě obsahu předchozích kapitol lze současný stav přístupu k úředním dokumentům označit jako dichotomický model, na jehož základě dochází k poskytování informací ve smyslu obsahu jednotlivých nosičů informací. Pakliže jsou jedním ze systémů zpřístupňovány informace v generálním pojetí, druhý systém je materiálně vymezen environmentální oblastí.

Tato dichotomie je svou materiální odlišností ospravedlnitelná, avšak nelze si při bližším zkoumání InfoZ a EInfoZ nevšimnout, že byt' obdobně identifikují povinné subjekty a vnitřní konstrukcí není větších odlišností v náplni informačního řízení, je koncepce těchto odlišná.

Zejména tak je nutno zvážit důvodnost odchýlení se InfoZ od opravných prostředků ve SŘ⁸⁶ a vytvoření svébytné koncepce procesních institutů informačního příkazu⁸⁷ a atrakce.⁸⁸ Podotýkám, že EInfoZ neobsahuje odkaz na InfoZ pro analogické použití takových institutů a v oblasti opravných prostředků proti nečinnosti či vadnému rozhodnutí generálně užívá SŘ.

Je-li důvodné hovořit o nutnosti odlišné koncepce opravných prostředků a dalších procesních institutů vzhledem ke specifčnosti informačního procesu, pak vyvstává poměrně závažná otázka, proč se obecný systém natolik liší od systému *de lege specialis*. Zároveň lze vzhledem k pochybnostem o systematičnosti InfoZ označit samotný konstrukt institutů informačního řízení za nekoncepční, jelikož umožňuje provedení jednotlivých úkonů (atrakce, příkaz) za zcela odlišných situací a ve zcela odlišném řízení, než jako tomu je u SŘ.

Současný dichotomický model přístupu k úředním dokumentům proto označuji za nesystematický vzhledem k významným koncepčním odlišnostem. Tyto odlišnosti, jsou-li důvodné, tak ve svém důsledku dopadají na EInfoZ tak, že oprávněnému subjektu umožňují

⁸⁶ Srov. § 16 a 16a InfoZ s § 80, 81 až 93, 94 až 99 a 175 SŘ k přezkumnému řízení, stížnosti, odvolání a ochraně před nečinností povinného subjektu.

⁸⁷ Viz § 16a odst. 6 písm. b) InfoZ a srov. s § 80 odst. 4 písm. a) SŘ.

⁸⁸ Viz atrakci dle InfoZ v § 16a odst. 6 písm. c) InfoZ a srov. s atrakcí dle SŘ pouze z důvodu nečinnosti správního orgánu § 8 odst. 4 písm. b) SŘ. Srov. dále typické pojetí atrakce v odůvodněných případech dle § 131 odst. 1 SŘ.

méně efektivní prostředky ochrany proti postupu a rozhodnutí povinného subjektu. V případě neodůvodněnosti takových odchylek však vytváří z InfoZ nekoncepční mechanismus v rámci právního řádu.⁸⁹

Na okraj je nutno zmínit i odlišnou vnitřní koncepci InfoZ oproti EInfoZ, která mísí aktivní i pasivní přístup k úředním dokumentům a zároveň zcela nesystematicky prokládá výjimky pro odmítnutí žádosti procesními ustanoveními o žádosti samotné. EInfoZ naopak působí systematicky uceleným dojmem, kdy po vymezení pojmového aparátu a povinných subjektů následují ustanovení o žádosti, procesních lhůtách, výjimkách, apod. Systematiku zákona označují za nevhodnou vzhledem k posloupnosti informačního řízení.

Závěrem lze konstatovat, že dvoukolejnost právních úprav není opodstatněná, a to vzhledem k užívání obdobného pojmovému aparátu, jakožto i řešení obdobné materie. Předmětný systém se tak v současnosti nachází v roztržitém nekoncepčním stavu, kterýžto nelze označit za konformní s ideou informované společnosti.^{90 91}

3.1.1 Problematické aspekty současného stavu přístupu k úředním dokumentům

Mimo již vymezenou problematickou koncepci a nesystémovost současné právní úpravy se lze zaměřit na další aspekty systému přístupu k úředním dokumentům. Mezi tyto řadím především takové instituty, které ponechávají poměrně velkou volnost povinným subjektům při aplikaci správního uvážení, čímž mohou v konečném důsledku vytvářet překážky v přístupu k informacím.

Za účelem identifikace problematických aspektů přitom bude vycházeno ze základní premisy pro funkčnost a efektivitu systému přístupu k úředním dokumentům. Tato premisa zahrnuje přesné vymezení povinných subjektů, jasné, koncepční informační řízení, účinnost opravných prostředků, jakožto i dostupnost informačního řízení vzhledem k oprávněným osobám.

Pro účely práce a zhodnocení základní premisy efektivity jsou zkoumány tyto aspekty: vymezení povinných subjektů, výjimky z přístupu k úředním dokumentům, aplikace správního uvážení povinných subjektů a otázka náhrady nákladů za vyhledání a poskytnutí informace.

⁸⁹ K nedůvodnosti dichotomie viz str. 15 a 50 *Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a k odstranění jeho aplikačních nedostatků* [online]. Korupce.cz, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/10-prioritnich-ukolu/Shrnuti-legislativnich-zmen-jejichz-provedeni-je-navrhovano-k-posileni-ucinnosti-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-a-k-odstraneni-jeho-aplikacnich-nedostatku.pdf>>.

⁹⁰ BIRKINSHAW, Patrick. *Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal*. 4. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 8.

⁹¹ K problematice nesystematického a nekoncepčního uspořádání recentního dichotomického modelu, jakožto i k jeho nedůvodným odlišnostem viz taktéž DOBEŠ, Jan. Recentní tendence práva na přístup k úředním dokumentům. In MASLEN, Michal. *Verejná správa, právní stát a ochrana základních lidských práv a slobód*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 25.

3.1.1.1 Vymezení povinných subjektů

V přechozí kapitole byly vymezeny povinné subjekty prostřednictvím zákonných výčtů orgánů veřejné správy. Způsob určení okruhů povinných subjektů přitom je zcela zásadní otázkou informačního řízení a zajištění efektivního přístupu k úředním dokumentům. Z výše uvedeného přitom vyplývá v rámci definice orgánů veřejné správy jedna zásadní legislativní chyba, kterou je zvolení pojmu „veřejná instituce“.

Byť je z úpravy zřejmý záměr, který legislativec sledoval zahrnutím osob soukromého práva do systému přístupu k úředním dokumentům, neposkytl žádné kritérium pro bližší vymezení zvoleného pojmu. Přitom však je základním kritériem výkonu otevřené a tzv. dobré správy⁹² právní jistota a předvídatelnost rozhodnutí povinného subjektu⁹³ *favor* oprávněného subjektu. Zároveň stejné principy musí být naplněny kritériem, v němž povinný subjekt je sám (bez soudní interpretace) schopen určit své povinnosti, resp. své zařazení do systému přístupu k úředním dokumentům.

Důkazem současného problematického stavu takového nevhodného vymezení je především dlouhodobé rozhodování sporů prostřednictvím soudního přezkumu o podřazení konkrétní osoby soukromého práva pod pojem veřejná instituce, resp. o rozlišení soukromých a veřejných institucí. O to více je alarmující skutečnost, že tyto spory jsou rozhodovány prostřednictvím nejvyšších soudů v rámci českého systému soudnictví, tedy Ústavního a Nejvyššího správního soudu.

Dlouhodobost a možnou neuváženost při užití pojmu veřejná instituce bez bližšího vymezení dokazuje zejm. fakt, že pojem „veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky“ byl roku 2001 poprvé včleněn novelou⁹⁴ do okruhu povinných subjektů. Veřejným institucím

⁹² J. Ponce negativně definuje tzv. dobrou správu jako vším, co není nesprávným úředním postupem in PONCE, Juli Good Administration and Administrative Procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2005, roč. 12, č. 2, s. 555. Nesprávný úřední postup pak definuje v kontextu negace dobré správy jako zaujatost, zanedbání, nepozornost, zpoždění, neschopnost, neobratnost, zvrácenost, hanebnost, volnost, atd. J. Ponce zdůrazňuje, že takový úřední postup přitom porušuje princip dobré správy, vykazují-li vady ve správním řízení, nikoli v meritu rozhodované věci.

⁹³ Def. Princip předvídatelnosti a právní jistoty Princip předvídatelnosti správního rozhodnutí J. Vedral charakterizuje jako legitimní očekávání subjektu, o jehož právech a povinnostech je rozhodováno, že správní orgán bude obdobné věci řešit obdobným způsobem, a to *pro futuro*. Viz VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006 s. 70 – 71. Právní jistotu přitom J. Čechová Náplavová chápe ve spojitosti s principem předvídatelnosti jako základní znak právního státu, jehož je legitimní očekávání práva a postupů orgánů veřejné moci součástí. Viz ČECHOVÁ NÁPLAVOVÁ, Jana. *Krátce k principu právní jistoty ve světle aktuální judikatury* [online]. Epravo.cz, 23. ledna 2014 [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/kratce-k-principu-pravni-jistoty-ve-svetle-aktualni-judikatury-93342.html>>.

⁹⁴ Viz čl. V zákona č. 39/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

tudíž byl přisuzován jeden podstatný prvek, a to hospodaření s veřejnými prostředky.⁹⁵ O takový kritérium však roku 2006 veřejné instituce přišly novelou InfoZ.⁹⁶

Příkladem lze uvést mimo cit. rozhodnutí Letiště Praha z počátku roku 2007, jež extenzivně nastavilo poměrně samostatná kritéria, zejm. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2007.⁹⁷ Při tomto rozhodování panovala nejistota o charakteru instituce Všeobecné zdravotní pojišťovny, rovněž tak při rozhodování již zmiňovaného podřazení FC Hradec Králové pod pojem veřejnoprávní instituce. V daném případě přitom došlo k podřazení obchodní korporace pod institut veřejné instituce.⁹⁸

Posledním příkladným rozhodnutím může být rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci ČEZ, a. s.⁹⁹ z roku 2009. V tomto rozhodnutí se přitom jednalo o podřazení této obchodní korporace pod pojem veřejná instituce, přičemž problematickým se jevílo velké množství vyvíjených aktivit touto korporací, jakožto i jejich ziskovost. Nejvyšší správní soud přesto dovedl, že hlavním kritériem pro určení této korporace za veřejnou instituci je její primární účel a předmět činnosti, a to konkrétně *výroba a prodej elektřiny a s tím související podpora elektrizační soustavy a dále výroba, rozvod a prodej tepla*.¹⁰⁰

Tímto nastíněním dokládám skutečnost, že zvolená právní úprava definice povinného subjektu čistě v podobě „veřejné instituce“, aniž by byl zákonodárcem dále zvolen alespoň obecný postup pro subsumpci, je problematická. A byť záměrem zákonodárce mohlo být extenzivnější pojetí práva na přístup k úředním dokumentům, odstraněním jediného zmiňovaného kritéria (hospodaření s veřejnými prostředky) došlo k faktické překážce ve formě právní nejistoty.

V rámci přístupu k informacím je přitom zcela elementární nutností efektivita takového systému a opravných prostředků se sledovaným účelem rychlého přístupu k požadovaným informacím. O takové efektivitě lze přitom pochybovat v případě, že v horizontu několika let mají významné instituce (např. ČEZ, a. s.) pochybnosti o jejich vztahu k systému o přístupu k úředním dokumentům. Je přitom zcela zřejmé, že potřeba rychlého a efektivního přístupu ke

⁹⁵ Určení kritéria veřejných prostředků, srov. s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003 sp. zn. III. ÚS 686/02.

⁹⁶ Novela InfoZ provedena čl. 1 odst. 2 zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007 č. j. 3 Ads 33/2006-57.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67.

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009-93.

¹⁰⁰ Tamtéž odst. 36.

konkrétním informacím může hrát zásadní roli pro rozhodování oprávněných subjektů o participaci do správních řízení.¹⁰¹

Pro komparaci se současným stavem českého přístupu k úředním dokumentům lze zvolit např. koncepci britskou. Zůstanu-li přitom při srovnávání v rámci informací obecných, tedy blíže materiálně nespécifikovaných, britská úprava využívá zcela odlišnou metodu definování povinných subjektů.

Freedom of Information Act 2000¹⁰² (dále jen jako FOIA) užívá tzv. vyčerpávající definici, v níž stanoví, že právo na přístup k informacím je vykonatelné vůči orgánům veřejné správy. Tyto orgány stanoví jako orgány zahrnuté do taxativního seznamu povinných subjektů. Dále také orgány, osoby a úředníky, kteří jsou zařazeni do povinných subjektů na základě aktu Státního sekretáře a veřejně vlastněné společnosti.¹⁰³

Oproti českému obecnému vymezení tak jsou FOIA vytvořeny dva seznamy, které taxativním výčtem stanoví okruh povinných subjektů. Pakliže není orgán veřejné správy, orgán, úřední osoba či osoba soukromého práva zachycena v některém z nich, nejedná se o povinný subjekt spadající do systému přístupu k úředním dokumentům. Naopak v rámci FOIA dochází k poměrně jasné koncepci veřejných institucí vymezených jako veřejně vlastněné společnosti.

Veřejně vlastněné společnosti¹⁰⁴ jsou přitom zákonem vymezeny vždy jako plně vlastněné společnosti Korunou, širším veřejným sektorem nebo smíšeně korunou a širším veřejným sektorem. Samotné vlastnictví, jakožto i smíšené vlastnictví je přitom prostřednictvím FOIA¹⁰⁵ specifikováno, tj. jsou stanovena kritéria pro odlišení osoby soukromého práva ve smyslu korporace, částečně vlastněné korporace a plně vlastněné korporace.¹⁰⁶

Tímto způsobem lze na příkladu britské právní úpravy předejít případným pochybnostem o určení povinného subjektu. Zejména pak taxativní výčty poskytují zcela relevantní a nevyvratitelnou informaci o možnosti přístupu k úředním dokumentům v držení zahrnutého orgánu, resp. o vyloučení informací od nezahrnutých subjektů. Rovněž tak britská právní úprava utvrzuje systém přístupu k informacím v právní jistotě oprávněných subjektů.

¹⁰¹ Viz např. aktivity spolků ve smyslu § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, srov. pro územní řízení § 91 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, případně srov. s potenciální vhodností založení spolku pro společnou ochranu hmotných a procesních práv spolčovanych subjektů nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2013, sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹⁰² *Freedom of Information Act 2000* [online]. Legislation.gov.uk, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>>.

¹⁰³ Čl. 4 FOIA.

¹⁰⁴ Ve smyslu čl. 6 odst. 1 FOIA.

¹⁰⁵ Tamtéž odst. 2 a 3.

¹⁰⁶ COPPEL, Philip. *Information Rights*. 4. vydání. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2014, s. 387. K témuž srov WADHAM, John a kol. *Blackstone's Guide to The Freedom of Information Act 2000*. 5. vydání. New York: Oxford University Press, 2013, s. 50.

Zmíněné aspekty britského právního systému však nelze glorifikovat. Při zvážení flexibility takovéto právní úpravy je nutno označit britský systém za poměrně rigidní, jelikož vzhledem k potenciální změně administrativního členění, zřízení specializovaných úřadů či přenesení výkonu veřejné správy na osoby soukromého práva, je zřejmé, že tyto nebudou součástí systému přístupu k úředním dokumentům bez další normotvorné činnosti.

Zároveň i definici veřejně vlastněných společností lze označit za poměrně rigidní, jež způsobuje restriktivní přístup veřejnosti k informacím od osob soukromého práva, byť svým zřízením, činností, účelem, apod. fakticky sledují veřejný zájem. Tuto skutečnost lze dokladovat např. na doktrinálně vymezených tzv. hybridních společnostech.¹⁰⁷

Významným rozhodnutím o hybridních společnostech přitom bylo soudní rozhodnutí ve věci železniční sítě¹⁰⁸ ve Velké Británii. Tribunál přitom v překladu a přizpůsobení českým institutům zohlednil kritéria, jakými jsou příjmy z veřejných rozpočtů, výkon rozhodovací moci a vztah ke státní správě a územním samosprávným celkům, jakožto i poskytování veřejných služeb. Při zhodnocení této instituce Tribunál dospěl k závěru, že výkon funkce regulátora a úroveň vládní kontroly nepřevažují nad soukromoprávními aspekty této instituce a označil tak tento subjekt za soukromoprávní instituci nespádající do systému přístupu k úředním dokumentům.¹⁰⁹

Závěrem tak lze problematiku vymezení povinných subjektů označit za poměrně závažnou oblast úpravy v rámci informačního řízení, jelikož v případě nevhodného vymezení povinných subjektů může docházet k vytvoření faktických překážek přístupu k informacím. Česká právní úprava volí obecné vymezení povinných subjektů, které samo ve své podstatě není problematické až na užití neurčitěho pojmu veřejných institucí s ponecháním interpretace čistě na soudní moci. Takový přístup ve své svébytnosti není problematický, nenarušoval-li by základní principy přístupu k úředním dokumentům a dobré správy.

Pro zlepšení současného stavu lze proto dle výše zmíněného uvést možnost inspirace např. v britské právní úpravě, tedy ve stanovení legálních kritérií pro subsumpci institucí pod pojem instituce veřejná. Vycházet přitom lze z obecných kritérií vytvořených judikaturou, aniž by došlo k restrikci přístupu k úředním dokumentům a transformaci do rigidní podoby, jakou lze nalézt v britské úpravě FOIA.

3.1.1.2 Problematické aspekty v informačním řízení

Mimo nepřesné vymezení povinných subjektů lze ze systému přístupu k úředním dokumentům vyčlenit samotné informační řízení, v jehož rámci je možno samostatně i

¹⁰⁷ BELL, Stuart a kol. *Environmental law*. 8. vydání. Hampshire: Ashford Colour Press Ltd, 2013, s. 325.

¹⁰⁸ Rozhodnutí First-Tier Tribunal ze dne 17. června 2007, č. j. EA/2006/0061 a EA/2006/0062).

¹⁰⁹ Za účelem srovnání s podobnými případy pro výklad veřejných institucí ve velké Británii srov. dále případ *Port of London Authority v. Information Commissioner v BELL, Stuart*. *Environmental law*. 8. vydání. Hampshire: Ashford Colour Press Ltd, 2013, s. 325 a dále případ *Smartsources v. Information Commissioner* – Tamtéž s. 325 – 326.

komplexně analyzovat jednotlivé instituty. Mezi tyto instituty, jimž bude věnována tato subkapitola, patří zejména výjimky ze zpřístupňovaných informací, institut správního uvážení a princip předvídatelnosti správních rozhodnutí.

Teoreticky můžeme vymezit jednotlivé výjimky na výjimky takové, na jejichž základě povinný subjekt ze zákona informace zpřístupnit nesmí a na ty, u nichž musí provést určitou hodnotící operaci a posoudit jednotlivá hodnotící kritéria, a to před tím, než informace zpřístupní, příp. rozhodne o odmítnutí žádosti.

První z nich můžeme pro jejich povahu nazvat výjimkami absolutními. Tato absolutnost zákazu zpřístupnění přitom musí naplňovat některé charakteristické předpoklady. Prvním předpokladem absolutní výjimky je ochrana veřejného zájmu. Druhým předpokladem potom je vymezení takového zákazu *verbis expressis de lege*.

Jako příklad těchto výjimek lze uvést ochranu utajovaných informací, ochrana autorského práva, informace o činnosti zpravodajských služeb a informace o činnosti Ministerstva financí podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu¹¹⁰ nebo podle zákona o provádění mezinárodních sankcí.¹¹¹ Druhá podmínka je naplněna např. v ustanovení InfoZ dle § 7, a to tak, že je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci,¹¹² k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne. Naplnění první podmínky (absolutní ochrany veřejného zájmu) se přitom dovozuje z objektu jednotlivých ustanovení.¹¹³

Objektem výjimek z přístupu k úředním dokumentům jsou jednotlivé zákonem chráněné veřejné zájmy. V oblasti utajovaných informací lze proto dovodit, že informace je absolutně vyloučena z důvodu předmětné materie, a to ochrany informací, jejichž vyzrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné.¹¹⁴

Druhou skupinou výjimek jsou výjimky, u nichž je potřebné správní uvážení, a to před rozhodnutím o zpřístupnění informace či o odmítnutí žádosti. Tyto výjimky lze díky nutnosti

¹¹⁰ Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹¹ Zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹² Ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Srov. výklad A. Furka a L. Rothanzla, kdy dochází např. v otázce ochrany utajovaných informací ke kumulaci zákonného omezení takového přístupu. Prvním z nich je cit. označení výjimky z přístupu k informacím, druhým pak vymezení utajení takové informace ve vztahu k obecným a speciálním subjektům – viz FUREK, Adam. ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2012, s. 296 – 297. Srov. tamtéž s. 447 – 448 s další cit. výjimkou, a to v oblasti informací zpravodajských služeb vzhledem k chráněnému zájmu, zvláštním oprávněným subjektům a kumulaci omezení.

¹¹³ Srov. vymezení absolutních výjimek dle EInfoZ, který obsahuje pouze 4 absolutní výjimky oproti InfoZ, který jich obsahuje 16. Pro srovnání viz § 7 až 11 InfoZ a § 8 odst. 1 EInfoZ.

¹¹⁴ Tamtéž § 2 písm. a).

kvalifikovaného uvážení označit za kvalifikované. Kvalifikovanost výjimek rovněž vyjadřuje InfoZ v 11 odst. 1, kde stanoví, že „*povinný subjekt může omezit poskytnutí informace,...*“.

Kvalifikovanými situacemi pro odmítnutí žádosti jsou přitom pouze žádosti směřující na interní normativní instrukce, nebo na informace, které vznikly při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, anebo jde o informaci poskytnutou Organizací Severoatlantické smlouvy nebo Evropskou unií s označením "NATO UNCLASSIFIED" nebo "LIMITE", aniž by dali souhlas s poskytnutím.¹¹⁵

Za problematickou nelze označit takovouto koncepci, která by odlišovala situace, v nichž bude poskytnuta informacím absolutní ochrana a pro jiné bude potřeba kvalifikovaného uvážení. Rovněž tak není bez dalšího problematické odlišné množství kvalifikovaných a absolutních výjimek v bližším srovnání mezi InfoZ a EInfoZ. Kritickými se může v konkrétních situacích stát proces aplikace kvalifikovaných výjimek povinným subjektem v rámci informačního řízení.

Vzhledem k závislosti výsledku, resp. aplikace kvalifikované výjimky, na myšlenkové úvaze nikoli povinného subjektu samotného, avšak prostřednictvím jeho úřední osoby, tak může docházet k nestejně a nepředvídatelné aplikaci výjimky na obsahově totožný skutkový stav. Tuto myšlenkovou úvahu můžeme označit za *zákonem umožněný postup, kdy vykonavatel veřejné správy na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí*.¹¹⁶ Jinými slovy je správní uvážení dovoleným uvážením *na základě správní normy a obsahuje samostatné uvažování úřední osoby o variantách řešení při rozhodování konkrétního případu*.¹¹⁷

S přihlédnutím k velkému množství povinných subjektů, jakožto i úředních osob povinných subjektů, jejich činnosti a působnosti, jakožto i vzhledem ke všem potenciálním žádostem o informace, je možno v aplikaci jednotlivých výjimek zpochybnit obdobnost kvality správního uvážení. Tyto závěry je přitom možno dovozovat i z průzkumu realizovaného v průběhu výuky práva životního prostředí v zimním semestru roku 2014 na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci.

V rámci průzkumu studenti podali oficiální žádosti o informace převážně orgánům územních samosprávných celků. Při vyřizování žádostí docházelo k různým pochybením, zejm. v oblasti aplikace výjimek z přístupu k úředním dokumentům. Typickou vadou přitom bylo

¹¹⁵ Srov. odlišnou koncepci kvalifikovaných výjimek z práva na přístup k informacím o životním prostředí dle EInfoZ, které oproti InfoZ početně převažují výjimky absolutní. Pro srovnání viz § 8 odst. 2 a 3 EInfoZ.

¹¹⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 151. Obdobně srov. s Hendrych, D. a kol. *Právnický slovník*. [online]. Beck-online, [cit. 10. dubna 2015]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhf64zrgu&tocid=nnptembqhf64zrgu>>. Limitace ve prospěch právní jistoty, jednotnosti (resp. obdobnosti) rozhodování ve smyslu zákazu zneužití správního uvážení (mimo pouhé držení se zákonných mezí) srov. názor V. Sládečka s JEMELKA, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 24 – 29.

¹¹⁷ Tamtéž.

neaplikování § 8a InfoZ, tedy neposkytnutí absolutní ochrany osobním údajům třetích osob. Dožadované smlouvy a správní rozhodnutí přitom byly poskytovány k osobnímu nahlédnutí, příp. v elektronické či listinné podobě oprávněným subjektům bez redakčních úprav (anonymizace).¹¹⁸ V některých případech z výzkumu vyplývá, že povinné subjekty postupovaly nezákonně, když požadovaly potvrzení dotazu ve formě emailu zaručeným elektronickým podpisem¹¹⁹, příp. nenárokovaly náhradu nákladů (kopií) s odůvodněním, že obec není držitelem živnostenského oprávnění na polygrafické služby.

V úvaze o kvalitně aplikace správního uvážení je přitom nutno hodnotit i kvalifikovanost úřední osoby. Jak bylo výše zmíněno, počet povinných subjektů je vzhledem k vymezení v rámci InfoZ a EInfoZ poměrně široký, čemuž odpovídá i počet příslušných úředních osob k vyřizování žádostí o informace. Zmíněné časté opomíjení aplikace absolutní výjimky je přitom krajně alarmující. Takto užitě správní uvážení naráží na hranici zákonnosti poskytnutí informací a správní uvážení úředních osob je tak nutno označit za nekvalifikované.¹²⁰

Jednou z možných příčin nekvalifikovaného rozhodování úředních osob přitom může být současný stav absence jednotícího, metodického, dozorového a ústředního informačního správního orgánu. Dílčí metodickou pomoc na tomto poli zastává Ministerstvo vnitra, avšak poskytnuté informace¹²¹ jsou ve srovnání s aktivitami soukromých spolků a organizací zcela mizivé.¹²² Od takové metodické pomoci přitom nelze očekávat jednotící účinek.

Jednotící efekt přitom mohou zastávat ústřední nadřízené povinné subjekty v rámci řízení o opravném prostředku. Nutno však takový parciální jednotící efekt označit za nedostatečný vzhledem k časové náročnosti informačního procesu v širším smyslu, jelikož jak již bylo výše

¹¹⁸ Problematiku zásahu do práv třetích osob v oblasti přístupu k úředním dokumentům označuje rovněž Z. Burda za problematickou. Jako příklad uvádí kontrolu daňové správy prostřednictvím veřejnosti in BURDA, Zdeněk. Právo na informace. *Daně a právo v praxi*, 2012, č. 1, s. 53 – 55. Srov. s obecným právem nahlížet do spisu a povinností povinného subjektu chránit zájmy účastníků řízení a s povinností mlčenlivosti in MATES, Pavel. Nahlížení do spisů ve správním řízení. *Právní rádce*, 2003, roč. 11, č. 6, s. 38 – 40.

¹¹⁹ K absenci povinnosti opatřit žádost elektronickým podpisem MATES, Pavel. K elektronické komunikaci se správními úřady. *Právní zpravodaj*, 2005, č. 11, s. 11 – 12.

¹²⁰ Na povinnost povinného subjektu vždy zkoumat požadovanou informaci obdobně upozorňuje v kontextu obchodního tajemství i J. Kindl a J. Šturm, když tvrdí, že „povinný subjekt je vždy povinen zkoumat, zda informace, kterou by měl žadateli poskytnout, může definici obchodního tajemství naplňovat a teprve v návaznosti na toto posouzení rozhodnout o jejím případném poskytnutí“ in KINDL, Jiří. ŠTURM, Jan. Vybrané problémy svobodného přístupu k informacím z pohledu advokáta. *Správní právo*, 2009, roč. 42, č. 6, s. 367 – 369. K nutnosti relevantní a kvalifikované správní úvahy při hodnocení subsumpce informace pod obchodní tajemství srov. názor V. Bartíka, E. Janečkové a P. Mlsny, kteří označují pouhé konstatování existence obchodního tajemství (resp. odvolání se na něj) za nedostačující. Vždy je nutno, aby konkrétní informace naplnila znaky obchodního tajemství dle předpisů soukromého práva. K uvedenému viz BARTÍK, Václav a kol. Svobodný přístup k informacím a obchodní tajemství. *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 4, s. 229 – 240.

¹²¹ Ministerstvo vnitra. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků. Informování obce o své činnosti a participace občanů obce na územní samosprávě* [online]. MVCR.cz, 2009, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/modra-c-4-web-pdf.aspx>>.

¹²² Srov. např. *Kompletní průvodce právem na informace* [online]. Frankbold.org, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/pravo-na-informace/rada/kompletni-pruvodce-pravem-na-informace>>.

zmíněno, mohou nastat v oblasti participace veřejnosti takové situace, v nichž je stěžejní rychlý a efektivní přístup k úředním dokumentům.

Jako komparační příklad metodické pomoci lze přitom využít opět britskou právní úpravu. FOIA vyžaduje, aby byly vydány dva tzv. kodexy.¹²³ První z nich přitom vydává Státní sekretář pro spravedlnost,¹²⁴ který poskytuje návod orgánům veřejné správy na výkon dobré praxe při vyřizování žádostí o přístup k úředním dokumentům. Druhý kodex je vydáván Lordem Kancléřem.^{125 126}

Byť tyto kodexy nemají právní sílu a FOIA neukládá povinným subjektům povinnost postupovat v souladu s kodexy, v rámci přezkumného řízení může informační komisař (viz níže) vydat tzv. praktické doporučení.¹²⁷ V tomto praktickém doporučení informační komisař doporučí postup povinnému subjektu pro zajištění souladu jím vedeného informačního procesu s kodexy. V konečném důsledku v případě nedodržení kodexů, byť nejsou pro povinný subjekt právně závazné, se často stává, že nedodržením jimi stanovených postupů dojde k porušení zákonných povinností.¹²⁸

Tato metodická pomoc v britském právním řádu má nepostradatelný vliv na aplikační činnost povinných subjektů v informačním procesu. Mimo tuto předestřenou metodiku poznamenávám, že není jediným opatřením pro zajištění efektivity informačního systému. Britská právní úprava rovněž vytvořila soustavu specializovaných institucí pro rozhodování o opravných prostředcích a realizaci soudního přezkumu.

Pro tuto část je komparačně vhodný institut rozhodující o opravných prostředcích, tzv. informační komisař.¹²⁹ Informační komisař v rámci FOIA vstupuje do informačního řízení tehdy, je-li oprávněný subjekt nespokojen s vyřízením jeho žádosti, a to na základě tzv. stížnosti. Je přitom významné, že zahájení řízení o stížnosti před informačním komisařem není vyžadována specifická forma takové stížnosti a řízení není zatíženo žádným poplatkem.

Informační komisař je v řízení o stížnosti vybaven širší škálou rozhodovacích nástrojů. Těmito jsou tzv. usnesení o rozhodnutí¹³⁰, usnesení o vydání informací¹³¹ a informační příkaz¹³². Na jejich základě přitom může závazně jako superiorní orgán rozhodnout o nesplnění povinnosti vyplývajících z FOIA, např. o validitě požadované náhrady nákladů za poskytnutí informace nebo

¹²³ Orig. Codes of Practice.

¹²⁴ Orig. Secretary of State for Justice.

¹²⁵ Orig. Lrd Chancellor.

¹²⁶ COPPEL, Philip. *Information Rights*. 4. vydání. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2014, s. 394-395.

¹²⁷ Orig. Practice recommendation.

¹²⁸ COPPEL, Philip. *Information Rights*. 4. vydání. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2014, s. 396.

¹²⁹ Information Commissioner Office.

¹³⁰ Orig. Decision Notice.

¹³¹ Orig. Information Notice.

¹³² Orig. Enforcement Notice.

neposkytnutí informace v požadovaném formátu, dále si může vyžádat informaci, o níž se řízení vede pro posouzení např. aplikovaných výjimek.

Pro případ, že informační komisař shledá, že povinný subjekt pochybil v řízení o žádosti, může vydat informační příkaz, kterým přikáže prvoinstančnímu orgánu informace žadateli poskytnout. Za určitých okolností je informační komisař rovněž nadán pravomocí atrahovat, a tedy může informaci oprávněnému subjektu poskytnout sám.¹³³

Zároveň informační komisař mimo své kompetence v intencích informačního řízení vykonává zároveň na základě FOIA monitoring povinných subjektů při vyřizování žádostí o přístup k úředním dokumentům a jejich postupů v souladu s kodexy.¹³⁴

Britského informačního komisaře lze tudíž definovat jako ústřední orgán státní správy na poli přístupu k úředním dokumentům, který vždy vykonává činnost nadřízeného orgánu v řízení o opravných prostředcích na žádost, čímž zaručuje předvídatelnost a jednotnost rozhodování v informačním procesu. Dále informační komisař poskytuje metodickou pomoc povinným subjektům a dozoruje jejich řízení.

Závěrem lze označit informační řízení v pojetí současné dichotomie za nekonstantní a nejednotné, přičemž zásadní překážkou v tomto řízení je zejména nekvalifikovanost úředních osob, jež ústí v nekvalitní až protizákonné správní uvážení. Takto realizované správní uvážení přitom může vážně narušovat na jedné straně přístup oprávněných subjektů k úředním dokumentům neproporcionální aplikací výjimek z přístupu k informacím, příp. může na straně druhé narušit ochranu veřejných zájmů stanovenou jednotlivými absolutními a kvalifikovanými výjimkami anebo práva třetích osob.

Za účelem napravení těchto systémových vad se lze *de lege ferenda* inspirovat např. britskou právní úpravou ve zřízení institucionálního ústředního správního úřadu, tzv. informačního komisaře. V případě, že takový krok nebude realizován, musí být jinak zajištěna dostatečná metodická, dozorová a jednotící činnost povinných subjektů. Bez těchto změn je český stav přístupu k úředním dokumentům neefektivní.

3.1.1.3 Náklady spojené s vyhledáním a poskytnutím informace

Posledním vybraným problematickým aspektem jsou náklady, které povinný subjekt může uložit oprávněnému subjektu, a bez jejichž uhrazení není povinen informace zpřístupnit.¹³⁵ Z cit. ustanovení InfoZ a EInfoZ lze dovodit zákonodárcem sledovaný záměr, a to nikoli výdělečnou reprografickou činnost povinných subjektů, avšak nezatežování orgánů veřejné správy

¹³³ WADHAM, John a kol. *Blackstone's Guide to The Freedom of Information Act 2000*. 5. vydání. New York: Oxford University Press, 2013, s. 172-181.

¹³⁴ Tamtéž s. 173.

¹³⁵ Viz § 17 InfoZ a § 10 odst. 3 EInfoZ.

nehospodárnými náklady.¹³⁶ Zároveň může tato povinnost působit jako preventivní opatření proti provokativním, obstrukčním a neúčelným žádostem.¹³⁷

V praxi však mohou vyvstat reálné situace, kdy povinnost náhrady může způsobit faktickou překážku přístupu k úředním dokumentům.¹³⁸ Vzhledem k absenci limitace maximální výše požadované úhrady, resp. stanovením paušálních nákladů či jejich dílčích částí, se tudíž může požadovaná výše náhrad dostat za hranici přiměřenosti, příp. opodstatněnosti.

EInfoZ stanoví poměrně stroze, že povinné subjekty mohou žádat „úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací“¹³⁹. InfoZ navíc přidává povinnému subjektu možnost si „vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací“.¹⁴⁰ Tímto rozsáhlým vyhledáváním nemusí být pouze samotný proces vyhledání informace. Může se jednat například též o proces redakční úpravy nalezené informace, byť by v konečném důsledku žádná (nebo jen minimální) redakční úprava uplatněna nebyla.¹⁴¹

Z takového přístupu vychází přitom i územní samosprávné celky. Magistrát města Olomouce příkladem ve svém sazebníku v sekci D) se přímo odchyluje od ustanovení InfoZ a stanoví, že požaduje nahradit i *osobní náklady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, přesáhne-li doba zpracování a vyhledání informace 1 hodinu a za každou další započatou hodinu 74,-Kč*¹⁴². Jiným příkladem určení úhrad může být Městský úřad v Mohelnici, který stanoví, že budou započítány veškeré osobní a cestovní náklady, jakožto i průměrná hodinová mzda každého zaměstnance, který se bude podílet na zpracování informace¹⁴³. Odchylně lze nalézt zpracování např. u města Šumperk¹⁴⁴ a zcela odlišné vymezení prostřednictvím stráveného času úřední osoby např. Úřad městské části Praha 11.¹⁴⁵

¹³⁶ Zásada hospodárnosti – srov. s viz JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 40. L. Jemelka zde vymezuje zásadu procesní ekonomie, tedy hospodárnosti, při jejíž realizaci nemají nikomu vznikat zbytečné náklady.

¹³⁷ Srov. nakládání s provokativními a obstruktivními žádostmi s § 8 odst. 3 písm. b) EInfoZ.

¹³⁸ MELZER, Filip. *Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věcech práva na informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím* [online]. Beck-online.cz, 2005, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgvpxg4s7geyv643uojtgojx>>.

¹³⁹ § 10 odst. 3 EInfoZ.

¹⁴⁰ § 17 odst. 1 věta druhá InfoZ.

¹⁴¹ K práci povinného subjektu při anonymizaci soudního rozhodnutí viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 As 76/2014-23. Z tohoto aktuálního rozhodnutí přitom vyplývá, že náklady povinného orgánu nemusí směřovat čistě jen na zákonem definované mimořádně náročné vyhledání informací oprávněnému subjektu a příp. náklady spojené s reprodukcí nosiče a odesláním. Nejvyšší správní soud zde na konkrétním případě nutnosti redakčních úprav za účelem ochrany osobních údajů účastníka řízení argumentuje, že rozsáhlá rozhodnutí musí povinný subjekt anonymizovat, což je v přímé spojitosti s poskytnutím rozhodnutí ve smyslu informace. Taková činnost povinného subjektu přitom zahrnuje i časové náklady spojené s redakční úpravou, byť by ve výsledku žádná potřeba nebyla. Povinný orgán, resp. pověřená úřední osoba musí tento nosič upravit.

¹⁴² Sazebník Magistrátu města Olomouce [online]. Olomouc.eu, [cit. 31. března 2015]. Dostupný na <<http://www.olomouc.eu/o-meste/povinne-informace/sazebnik-uhrad>>.

¹⁴³ Čl. 4 sazebníku náhrady Městského úřadu v Mohelnici [online]. Mu-Mohelnice.cz, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://mu-mohelnice.cz/sazebnik-uhrad-za-poskytovani-informaci/d-60664/p1=84448>>.

¹⁴⁴ Městský úřad v Šumperku považuje za mimořádné náklady hodinovou mzdu zaměstnanců stanovenou dvěma skupinami úředních osob dle platových tříd, tj. 90 Kč/hod nebo 124 Kč/hod. Spolu s tímto požaduje dalších

Vzhledem ke zcela odlišné koncepci a výši jednotlivých nákladů,¹⁴⁶ byť obsahově srovnatelných, dochází k odlišným výčtům náhrady nákladů za poskytnutí informací. Tato výše přitom není zdaleka srovnatelná ani na obecní úrovni. Odlišné stanovení výše náhrad však není jediným problematickým aspektem.

Obecné zákonné vymezení o mimořádném rozsahu spojeném s vyhledáním a zpřístupněním informací nedává jednotlivým povinným subjektům ani vodítko, za jaká konkrétní jednání úřední osoby může být požadována taková náhrada. Tato situace se tak stala opět předmětem soudního přezkumu, konkr. případ Generálního ředitelství cel rozhodovaný před Nejvyšším správním soudem.¹⁴⁷

V daném případě Generální ředitelství cel požadovalo zálohu za vyhledání a zpracování informací ve výši 452 hodin a vycházelo z příliš extenzivního výkladu pojmu mimořádných náhrad s širokým pojetím informace. Nejvyšší správní soud tak vymezil možnost požadovat náhradu nákladů pouze za informace požadované oprávněným subjektem, nikoli komplexní informace ve vztahu k informačnímu řízení. Dle závěrů Soudu přitom nelze přičítat k tíži a nákladům žadatele širší proces správního uvážení v rámci informačního řízení ani náklady spojené s vyhledáním takových informací, jejichž vyhledání zapříčinil sám povinný subjekt v rámci řízení správního.¹⁴⁸

Nejvyšší správní soud zároveň konstatoval, že „nepanuje jednoznačná shoda, do jaké míry lze pod pojem „úhrada nákladů“ podřadit i úhradu nákladů mzdových, a zvláště pokud v tomto případě tato úhrada dosahuje řádu desetitisíců korun“.¹⁴⁹

Vzhledem k výše zmíněnému lze přístup zákonodárce, resp. jeho konkrétní formulaci náhrad účelně chápat vzhledem k hospodárné a efektivní činnosti orgánů veřejné správy. Avšak vzhledem k absenci alespoň obecného vymezení obsahu mimořádných nákladů povinných subjektů tudíž dochází k situacím, kdy jsou požadovány po oprávněných subjektech částky čítající i desetitisíce Kč za poskytnutí informace. Přičemž výše těchto náhrad se může za obsahově

přímých nákladů – realizované telefonní spojení, náklady na posudky, odhady, dopravu, apod. Pro sazebník viz Sazebník úhrad [online]. Sumperk.cz, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.sumperk.cz/cs/spravamesta/povinne-informace/sazebnik-uhrad.html>>.

¹⁴⁵ Úřad městské části na Praze 11 požaduje 50 Kč za každých 15 minut spojených s vyhledáním a zpracováním informace. Průměrně tedy hodinová sazba dosahuje 200 Kč. Pro sazebník na Úřadu viz Sazebník úhrad za informace poskytované dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím [online]. Praha11.cz, [cit. 2. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.praha11.cz/cs/urad/poskytovani-informaci/sazebnik-uhrad.html>>.

¹⁴⁶ K uvedenému srov. též výklad hodinových sazeb a hypotetických nákladů in FUREK, Adam. ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2012, s. 838, 840.

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2003, čj. 5 A 119/2001-38.

¹⁴⁸ Zde se jednalo o nezařazení informace do databáze – viz tamtéž.

¹⁴⁹ Tamtéž.

stejnou informací se stejnými skutkovými okolnostmi zásadně lišit vzhledem k absolutní volnosti interní regulace nákladů.¹⁵⁰

Bližší paušální nebo alespoň rámcová regulace by přitom byla v dané věci kontrolním a regulačním mechanismem s jednotícím a efektem zajišťujícím funkčnost systému přístupu k úředním dokumentům. Zároveň by byla taková regulace ochranou povinných subjektů pro případný soudní přezkum výše náhrad, jakožto i jednou z možných výjimek přístupu k úředním dokumentům.

Pro poslední zmíněné lze pro srovnání využít opět britskou právní úpravu. FOIA v čl. 12 zmocňuje Státního sekretáře k vydání takové regulace prostřednictvím prováděcího právního předpisu. V případě, že by náklady povinného subjektu přesáhly takto vymezený tzv. přiměřený limit, není povinný subjekt povinen informaci poskytnout. Současný stav tohoto přiměřeného limitu je 600 GBP v případě vládních oddělení a 450 GBP pro nevládní povinné subjekty.¹⁵¹ Výše jednotlivých nákladů, který si může povinný subjekt nárokovat je přitom též regulována Státním sekretářem a mimo tyto vymezené nelze požadovat jejich náhradu.¹⁵²

Závěrem tak lze problematiku nákladů shrnout jako nedostatečnou míru regulace s absencí zákonných obsahových kritérií, příp. dalších specifikačních pravidel prostřednictvím např. prováděcích právních předpisů. Současný stav poskytuje přílišnou volnost povinným subjektům pro vymezení svých nákladů, jakožto i jejich výši, aniž by poskytoval alespoň návodová kritéria pro vymezení typových mimořádných nákladů. Pro řešení recentních problematických aspektů lze přitom využít inspirační zdroj, a to např. právní úpravu nákladů ve Velké Británii.

3.2 Právní úprava *de lege ferenda*

Recentní tendence práva na přístup k úředním dokumentům jsou zřejmé z již zmiňované vyvíjené aktivity Open Government Partnership, na němž Česká republika participuje, a v němž se zavázala zefektivnit přístup k úředním dokumentům. Zároveň, mimo světové vládní kooperace, lze tyto tendence sledovat ve vztahu k aktivitám Rady Evropy.

Jak bylo zmiňováno v předchozích kapitolách, přijatá TÚml Rady Evropy cílí na zefektivnění přístupu k úředním dokumentům, jakožto i na harmonizaci tohoto systému v rámci

¹⁵⁰ Rovněž dle názoru A. Furka a L. Rothanzla činí v praxi největší problémy určení nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací. Sami přitom charakterizují vyhledání informací jako činnost povinného subjektu v identifikaci a shromáždění informací a jejich následné zpracování v odpovědi na žádost. Uvádí, že nelze do tohoto pojmu podřadit dobu nutnou na posouzení, zda vyhledané informace lze nebo nelze poskytnout. Viz FUREK, Adam. ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2012, s. 836 – 841.

¹⁵¹ WADHAM, John a kol. *Blackstone's Guide to The Freedom of Information Act 2000*. 5. vydání. New York: Oxford University Press, 2013, s. 68 – 71.

¹⁵² Tamtéž s. 61 – 62.

smluvních států. Tento cíl lze přitom pozorovat jednak v rámci preambule samotné TÚml, v níž je vyzdvihována transparentnost orgánů veřejné správy,¹⁵³ rovněž však v základních principech, jež vymezuje.

Ústředními principy *de lege ferenda* mají být informovaná společnost,¹⁵⁴ veřejná správa má být přitom vnímána jako zdroj jejích informací a právo na přístup k úředním dokumentům má být v rámci pluralitní demokratické společnosti zdrojem pro utváření si názorů na stav společnosti a na správní orgány. Dopady práva na přístup k úředním dokumentům na orgány veřejné správy mají být zároveň jejich korekcí, a tedy jim mají zvýšit jejich integritu, efektivnost, účelnost a hospodárnost, což má být důkazem jejich institucionálního zřízení a materiální náplně.

Mimo základních principů má zároveň TÚml zřejmé harmonizační tendence ve státech, které již regulovaný přístup k úředním dokumentům mají, avšak cílí i na ty právní řády, v nichž takovýto účinný systém absentuje. TÚml tudíž poskytuje minimální jádro takového systému.¹⁵⁵

Vliv těchto tendencí na Českou republiku je vzhledem k jejím aktivitám neopominutelný. V rámci *Open Government Partnership* Česká republika přijala akční plán,¹⁵⁶ němž se zavazuje zefektivnit přístup k informacím, odstranit současný dichotomický model, zavést test veřejného zájmu, sjednotit odlišnosti informačního řízení v rámci současné dichotomie pod aplikaci SŘ, jakožto i vytvoření infrastruktury otevřených dat,¹⁵⁷ a další.

Jak vyplývá z nezávislé zprávy,¹⁵⁸ byt' byly zahájeny legislativní práce na systému přístupu k úředním dokumentům, nedošlo k žádné změně a pokračování v legislativních pracích prozatím ustalo. Zároveň nebyla vyvinuta žádná aktivita na vytvoření infrastruktury otevřených dat. Vytknuta přitom byla České republice nedostatečná informovanost veřejnosti o současných aktivitách, jakožto i nenastavení přesných časových horizontů pro legislativní práce a její činnost při realizaci akčního plánu tudíž v důsledku působí jako nekoncepční a nenaplňující vytyčené cíle.

¹⁵³ Mimo zmiňovanou inspiraci v AÚml lze v oblasti transparentnosti zmínit i inspiraci v činnosti organizace Státy proti korupci (Group of States Against Corruption – GRECO) – viz. JENDROŠKA, Jerzy. Citizen's Rights in European Environmental Law: Stock-Taking of Key Challenges and Current Developments in Relation to Public Access to Information, Participation and Access to Justice. *Journal for Environmental & Planning Law*, 2012, roč. 9, č. 1, s. 82 – 83.

¹⁵⁴ BIRKINSHAW, Patrick. Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal. 4. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 8.

¹⁵⁵ Srov. Explanatory report k TÚml in Explanatory Report [online]. Conventions.coe.int, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>>.

¹⁵⁶ Akční plán České republiky [online]. Opengovernmentpartnership.org, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.opengovpartnership.org/file/856/download>>.

¹⁵⁷ Pro příklad vyvíjející se infrastruktury otevřených dat viz Open Data [online]. Data.gov.uk, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://data.gov.uk/>>.

¹⁵⁸ Action Plan of the Czech Republic "Open Government Partnership" [online]. Opengovernmentpartnership.org, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.opengovpartnership.org/file/856/download>>.

Mimo tyto aktivity přitom v kontextu TÚml bylo Strategií vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012¹⁵⁹ uloženo Ministerstvu vnitra a Ministerstvu zahraničních věcí „předložit vládě návrh na podpis a ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům“.¹⁶⁰ Vzhledem výše nastíněným výsledkům z nezávislé zprávy z února 2013 je dopad patrný. Lze však předpokládat, že legislativní práce na systému přístupu k úředním dokumentům budou pokračovat v gesci Ministerstva vnitra.¹⁶¹

Shrnout lze tedy současné tendence českého systému přístupu k úředním dokumentům za směřující ke koncepční změně. Doposud nenaplněné cíle a pozastavené legislativní práce lze hodnotit za neefektivní činnost vládní moci vzhledem k závazkům plynoucím z mezinárodní spolupráce. V další části přitom bude věnována pozornost poslední verzi legislativních prací a z nich vyplývajících změn, a to v rámci realizace závazků vyplývajících z aktivity Open Government Partnership, jakožto i z výše vymezených problematických aspektů současného stavu.

3.2.1 Návrh nové úpravy systému přístupu k úředním dokumentům

Poslední verzí legislativních prací je návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím ke 26. červnu 2013.¹⁶² Vzhledem k současnému stavu pozastavených legislativních prací se tato práce nebude věnovat detailnímu rozboru koncepce zákona, zaměří se však na kritické body systému přístupu k úředním dokumentům tak, jak byly vymezeny v předchozích kapitolách. Předmětem této části bude tedy řešení dichotomického modelu, vymezení povinných subjektů, aplikace výjimek a rámec správního uvážení povinných subjektů, jakož i úprava náhrady nákladů informačního řízení. Při řešení těchto otázek přitom přihlížím k výše zmíněným vládním aktivitám, jakožto i k reflexi vnímání aktuálního přístupu k úředním dokumentům, jež je zobrazena v cit. návrhu novely.

Dle návrhu novely je patrné parciální odstranění dichotomického modelu. Návrh materiálně zpracovává přístup k obecným informacím, jakožto i k informacím na poli životního prostředí. Tato koncepce předpokládá vyčlenění informací o životním prostředí z rámce EInfoZ a zařazení této problematiky do InfoZ. Z tohoto vyčlenění přitom návrh vyjímá prostorová data

¹⁵⁹ Str. s. 24 – 25 Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 [online]. MVCR.cz, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012-pdf.aspx>>.

¹⁶⁰ Tamtéž.

¹⁶¹ Pro současný stav viz s. 8 – 11 Akční plán boje s korupcí na rok 2015 [online]. Korupce.cz, prosinec 2014, [cit. 2. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcní-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>>.

¹⁶² Novela zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím [online]. Korupce.cz, [cit. 2. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/2c---uplne-zneni-s-vyznaceni-zmen---26--cervna-2013---upraveno-dle-LRV.pdf>>. Důvodová zpráva k novele [online]. Korupce.cz, [cit. 2. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/2b---duvodova-zprava-k-navrhu-zakona-z-26--cervna-2013---upraveno-dle-LRV.pdf>>.

(INSPIRE) a vzdělávání, výchovu a osvětu v oblasti ochrany životního prostředí. Tyto budou i nadále součástí EInfoZ. V obecné rovině tak taková změna, byť vynechává část prostorových dat, fakticky ruší dichotomický model a jednotí právní úpravu do jednoho informačního zákona.

V kritické rovině se zaměřením se na první závažný problematický aspekt povinných subjektů. V tomto vycházím z § 2 návrhu novely zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen NInfoZ). NInfoZ zásadně mění pojmový aparát a označuje povinné orgány veřejné správy za „povinné subjekty“.

Pojmově tak první skupinu povinných subjektů navrácí k předchozí výše zmiňované úpravě. Povinnými subjekty jsou tedy státní orgány, územní samosprávné celky (již ne i jejich orgány) a veřejné instituce. Dále jsou to nepřímí vykonavatelé veřejné správy v rámci jejich svěřené rozhodovací činnosti a právnické nebo fyzické osoby vykonávající působnost, zvláštní povinnosti, další činnosti nebo veřejné služby v oblasti životního prostředí jsou povinny podle tohoto zákona poskytovat informace v rozsahu uvedených činností.

Nové pojetí povinných subjektů se přitom zaměřuje na řešení problematických aspektů technické kompetence orgánů územního samosprávného celku, což lze hodnotit jako přínos plynoucí z aplikační praxe.¹⁶³ Byť důvodová zpráva poměrně širěji rozebírá důvod změny formulace územních samosprávných celků s odkazem na soudní judikaturu, nikterak se nevypovídá s ponecháním současné koncepce veřejných institucí jako povinných subjektů.

V celém NInfoZ přitom absentuje i jakékoli bližší vymezení pojmu veřejná instituce. Lze proto konstatovat, že problematický aspekt současného stavu zůstává bez legislativního zásahu a bude ponechána poměrně velká míra nejistoty oprávněným i potenciálním povinným subjektům v oblasti veřejných institucí. Naopak v § 2 odst. 3 NInfoZ návrh vytváří novou zbytkovou kategorii povinných subjektů. Zbytková skupina přitom vymezuje současné povinné subjekty dle EInfoZ od subjektů s plnou šíří povinností dle InfoZ.

Dalším zmiňovaným problematickým aspektem jsou přitom výjimky z přístupu k úředním dokumentům a jejich aplikace prostřednictvím užití nekvalifikovaného správního uvážení, resp. užití správního uvážení bez metodické pomoci. Byť v předchozí části nebyly blíže uváděny jednotlivé výjimky z přístupu k informacím, zmiňuji zde některé nové výjimky, které přináší NInfoZ.

První novou výjimkou v NInfoZ je dle § 11 odst. 1 písm. d), tedy ochrana bankovního tajemství. Tato ve své podstatě nepřináší nový důvod odepření, jelikož již v současnosti na základě zákona o bankách¹⁶⁴ je přístup k některým informacím vyloučen. Vhodné přitom

¹⁶³ Tamtéž s. 42 – 43.

¹⁶⁴ § 38 zák. č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

konceptně je zařazení do kvalifikovaných výjimek, tedy neabsolutnost takového omezení. Bude tedy na povinném subjektu záležet výsledný stav aplikovaného správního uvážení.

NInfoZ dále v § 11 odst. 4 uvádí další alternativy nových výjimek. V případě užití varianty II jde přitom pouze o zařazení nové výjimky ve spojení s výkonem auditu. Varianta I počítá se zavedením výjimky v auditu a dále v otázkách odhalování daňových úniků, mezinárodních arbitráží a v otázkách veřejných zakázek, tj. o jejich podkladech, zadávání, hodnotící komisi, apod.

Nutno k novým výjimkám z přístupu k úředním dokumentům přistupovat kriticky. Důvodová zpráva velmi obecně zdůvodňuje zvolené výjimky, a byť má NInfoZ přispět k již zmiňované transparentnosti, nikterak nepředkládá relevantní důvody pro zavedení nových výjimek.¹⁶⁵ Příkladem tak výjimku v oblasti odhalování daňových úniků lze označit za hraniční a narušující kýženou transparentnost a kontrolu. Činnost orgánů daňové správy je přitom nutno vymezit jako činnost orgánu veřejné moci ve veřejném zájmu v intencích zákona, jež je podřízena veřejné kontrole. Není proto důvodu pro zařazení této výjimky do výjimek absolutních. Kvalifikovaný charakter této varianty by byl přitom pro účel sledovaného záměru příhodnější, příp. může být krytý jiným zákonným kritériem, jako je tomu v současnosti.^{166 167}

Pomineme-li tedy rozbor jednotlivých nových výjimek, na něž je výše odkazováno, dalším problematickým aspektem současného stavu je aplikace správního uvážení na tyto důvody pro odmítnutí žádosti. Pro tento případ NInfoZ zavádí v § 12 odst. 2 nový institut, a to tzv. test veřejného zájmu.

Tímto novým institutem je částečně poskytována metodika povinným subjektům na aplikaci správního uvážení, kdy na jedné straně se střetávají dva veřejné chráněné zájmy.¹⁶⁸ Prvním z nich bude vždy právo na přístup k úředním dokumentům a druhým bude některá

¹⁶⁵ Souhlasím se stanoviskem P. Kolmana, který přístup k úředním dokumentům označuje za pojitko transparentnosti veřejné správy in KOLMAN, Petr. Stručně k principu transparentnosti veřejné správy (a též k jednomu aktuálnímu judikátu NSS). *Bulletin advokacie*, 2012, č. 1 – 2, s. 39 – 41. V rámci svého článku P. Kolman zároveň zdůrazňuje, že systém přístupu k informacím (resp. právo na informace) je základním předpokladem pro možnost realizace dalších základních práv. Neodůvodněné nové výjimky z přístupu k úředním dokumentům jsou tak potenciální novou překážkou přístupu k informacím, potažmo realizace základních práv a svobod.

¹⁶⁶ Typicky dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁷ K bližšímu kritickému hodnocení výjimek z přístupu k úředním dokumentům dle NInfoZ viz DOBEŠ, Jan. Recentní tendence práva na přístup k úředním dokumentům. In MASLEN, Michal. *Veřejná správa, právní stát a ochrana základních lidských práv a slobód*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 29 – 30. Srov. s KORBEL, František. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 4-5, s. 282 – 288.

¹⁶⁸ Dvě základní vyvažované hodnoty lze demonstrovat na přístupu k informacím a informace v daňovém řízení o prominutí příslušenství daně. Při vyvažování těchto dvou chráněných hodnot (tedy informace oproti soukromí) Z. Burda analyzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2009 čj. 9 As 15/2009 – 79 in BURDA, Zdeněk. Právo na informace II. *Daně a právo v praxi*, 2012, č. 2, s. 53 – 54. Z tohoto vyvozuje, že „před soukromými zájmy dostal přednost zájem veřejný, neboť prominutí příslušenství daně bylo vyhodnoceno jako určitý druh veřejné podpory.“

z kvalifikovaných výjimek.¹⁶⁹ NInfoZ přitom užívá poměrně tradičního pojmu „vyvažování“, když stanoví, že „pokud důvod zákonem stanovené ochrany informace nepřevažuje nad veřejným zájmem na jejím poskytnutí, povinný subjekt informaci poskytne. Přitom zejména dbá, aby poskytnutím informace nedošlo k nepřiměřenému zásahu do práv nebo oprávněných zájmů osob, jichž se informace týká“. Obecně je tedy test veřejného zájmu běžně aplikovaným principem proporcionality.¹⁷⁰

Z možnosti provedení kvalifikovaného uvážení je přitom dle NInfoZ vyloučena skupina absolutních výjimek, když v § 12 ods.t 3 věta druhá stanoví, že se test veřejného zájmu nepoužije u výjimek podle § 7 nebo § 11 odst. 4 písm. b). Na okraj připomínám, že ani tyto výjimky často povinný subjekt *contra legem* neaplikuje. Tuto částečnou metodiku pro povinný subjekt je přitom možno označit za přínosnou, a to vzhledem k výslovnému návodu na vyvažování chráněných objektů.

Zmiňvaným problematickým aspektem současné právní úpravy je nesoulad InfoZ s EInfoZ a obecným SR. Odstranění odlišné konstrukce se NInfoZ nevyvaroval. V § 16 a 16a koncipuje řízení o opravném prostředku, tedy o odvolání a řízení o stížnosti. Taková koncepce svébytného řízení před nadřízeným orgánem již není rozpornou za splnění podmínky odstranění dichotomického stavu.

Mimo včlenění EInfoZ pod režim NInfoZ spolu s InfoZ a vytvoření speciálního řízení o stížnosti a odvolání proti povinnému subjektu je nutno v rámci rozšířeného pojetí informačního řízení zmínit nový institut, jež zavádí NInfoZ, a to tzv. informační příkaz. Tento institut přitom nadřízený povinný subjekt užije za okolností, že poskytnutí informace nebrání žádný zákonný důvod. Za takových okolností tedy nadřízený orgán sám dle cit. ustanovení „informaci poskytne a řízení zastaví nebo přikáže povinnému subjektu, aby požadované informace ve stanovené lhůtě“.

I u tohoto institutu NInfoZ předkládá dvě varianty. Druhá varianta obsahuje stejnou koncepci informačního příkazu, avšak vylučuje užití příkazu proti územním samosprávným celkům při výkonu samostatné působnosti. V praxi se stává, že povinným subjektem je obec, která je v informačním řízení nečinná příp. konkrétní osoba brání přístupu k informacím, jež pro ni mohou být citlivé. Informační příkaz by v druhé variantě neefektivně přístup k úředním dokumentům pro takové případy, a to i s přihlédnutím k absenci sankcí za nedodržení

¹⁶⁹ Běžné užití testu veřejného zájmu, resp. „balance of public interest“, tedy vyvážení veřejného zájmu lze spatřovat i v praxi Evropské Unie, kdy je dle čl. 52 Charty základních práv Evropské Unie nutno poskytovat ochranu právům a svobodám osob. K testu viz MAKASKAITE, Gintare. Public Interest in the Context of the Right to Access Official Information. *Baltic Yearbook of International Law*, 2011, roč. 11, s. 294 – 295.

¹⁷⁰ K tradičnímu testu proporcionality, resp. zohlednění principu proporcionality při střetu dvou základních práv viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irsko 45036/98, ze dne 30. června 2005. Ve věci aplikace srov. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu 1 As 169/2012-38 ze dne 6. prosince 2012 a náleží Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 350/03.

informačního příkazu. Oprávněný subjekt tedy nebude mít při koncepci v NInfoZ jinou možnost nápravy při opětovném nevyřízení žádosti, než se odvolat proti novému rozhodnutí.¹⁷¹

Posledním vymezeným aspektem je problematika hrazení nákladů za poskytnutí a zpracování informací, zejm. mimořádných nákladů pro případ rozsáhlého vyhledání informací. Na základě § 17 odst. 1 NInfoZ se zákonodárce nehodlá odchýlit od současného pojetí ani pojmového aparátu dle InfoZ.

Vůči předchozí kritice absence zákonné či podzákonné metodiky pro povinné subjekty lze za pozitivní označit § 21 odst. 1 NInfoZ, který stanoví povinnost vlády ve formě nařízení regulovat zásady stanovení náhrad a licenčních odměn za poskytování informací. Takové řešení přitom, dle výsledné zvolené koncepce, může přispět k odstranění faktické překážky přístupu k úředním dokumentům, zejm. se srovnáním efektivity takové regulace ve Velké Británii, jež byla nastíněna výše.¹⁷²

V poslední řadě je vhodné, vzhledem k předchozímu srovnání, nastínit legislativní úvahy v České republice nad zavedením institutu informačního komisaře. V rámci návrhů legislativních změn zpracovaných Ministerstvem vnitra¹⁷³ bylo při zpracování NInfoZ vycházeno ze dvou, resp. tří variant naložení s institutem informačního komisaře.

Prvním navrhovaným řešením je nevytváření této specifické instituce, druhým pak vytvoření informačního komisaře v podobě metodického a kontrolního orgánu. V posledním řešení bylo navrhováno vytvořit institut informačního komisaře v britském pojetí, tedy jako metodický, kontrolní a ústřední (univerzální) odvolací orgán v oblasti přístupu k úředním dokumentům.

Výslednou zvolenou variantou bylo přitom první řešení, tedy nezřízení informačního komisaře. Argumenty Ministerstva vnitra přitom vychází z finanční nenáročnosti takového řešení, z odkazu na činnost veřejného ochránce práv a z nemožnosti zařadit činnost informačního komisaře pod již existující ústřední správní úřad.

Kritikou takové argumentace přitom může být fakt, že veřejný ochránce práv nedisponuje mocenským impériem pro efektivní rozhodování předmětné materie. Zároveň se nelze ztotožnit se závěrem, že informační komisař nemůže být zařazen pod existující správní úřad. Typickou

¹⁷¹ KORBEL, František. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 4-5, s. 278 – 279.

¹⁷² Srov. rovněž koncepci náhrady nákladů s příkladným výčtem v KOMANOVICS, Adrienne. Right to information in Europe: the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs*, 2010, roč. 75, s. 90 – 91.

¹⁷³ Viz s. 6 – 16 *Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a k odstranění jeho aplikačních nedostatků* [online]. Korupce.cz, [cit. 3. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/10-prioritnich-ukolu/Shrnuti-legislativnich-zmen--jejichz-provedeni-je-navrhovano-k-posileni-ucinnosti-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-a-k-odstraneni-jeho-aplikacnich-nedostatku.pdf>>.

informační agendu vykonává Úřad pro ochranu osobních údajů a může se jevit jako vhodným správním úřadem pro začlenění této agendy. V tomto případě však v rámci připomínkového řízení vyjádřil Úřad pro ochranu osobních údajů svůj zásadní nesouhlas.¹⁷⁴

Příkladem opaku takové vhodnosti zařazení informačního komisaře pod činnost Úřadu pro ochranu osobních údajů přitom může být britský systém přístupu k úředním dokumentům. Počátkem současného institutu informačního komisaře ve Velké Británii byl Data Protection Act z roku 1984, který založil institut Registráře pro ochranu osobních údajů. Ten byl následně na základě Data Protection Act z roku 1998 přejmenován na Komisaře pro ochranu osobních údajů. Až roku 2000 byl tento přejmenován na Informačního komisaře prostřednictvím FOIA.¹⁷⁵

Již dle názvů z uvedeného přitom vyplývá, že prvotním cílem tohoto orgánu byla ochrana osobních údajů. Od roku 2000 přitom informační komisař ve Velké Británii odpovídá za výkon svých pravomocí v oblasti ochrany osobních údajů, přístupu k informacím a environmentálním informacím (vč. INSPIRE), jakožto i za oblast soukromí a elektronických komunikací.¹⁷⁶ Nelze proto akceptovat současný závěr Ministerstva vnitra České republiky, že institut informačního komisaře nelze subsumovat pod náplň jiného existujícího správního úřadu.

Závěrem tak lze výzvy a konkrétní legislativní kroky v českém systému přístupu k úředním dokumentům označit za příležitost odstranit problematický dichotomický model prostřednictvím realizace závazků vyplývajících z aktivit Open Government Partnership. Poslední verzi předloženého NInfoZ lze, vzhledem k analýze v předchozích částech, označit za nedostatečnou v oblasti nápravy recentních problematických aspektů.

V takovém kritickém pohledu lze dokonce NInfoZ vytknout zavedení některých nových neodůvodněných výjimek z přístupu k úředním dokumentům. Druhou výtku přitom vzhledem k předchozím zkoumaným institutům zasluhují i některé nové instituty, zejm. informační příkaz, který se v pojetí NInfoZ stává nikoli efektivním rozhodovacím prostředkem v odvolacím řízení.

Jako poslední lze vyjádřit nesouhlas s nezavedením institutu informačního komisaře. Tento nesouhlas lze vyjádřit spíše k důvodům a argumentům jeho nezavedení než k věci samotného politického rozhodnutí. Informační komisař může být zařazen do činnosti již existujícího správního úřadu, aniž by tento byl v konfliktu se svou současnou působností.

¹⁷⁴ Tamtéž s. 12.

¹⁷⁵ COPPEL, Philip. COPPEL, Philip. *Information Rights*. 4. vydání. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2014, s. 891.

¹⁷⁶ Tamtéž.

Závěr

Tato práce byla věnována analýze efektivity přístupu k úředním dokumentům v České republice. Ve všech částech práce jsem se věnoval problematickým aspektům tohoto systému, a to jak v rámci současného dichotomického modelu, plnění mezinárodních a unijních závazků, efektivitě legálního vymezení stěžejních pojmů, tak v otázkách faktických dopadů a tendencí *pro futuro*.

V první části, jež vymezuje předmětnou právní regulaci, docházím přitom k zásadním zjištěním v otázkách národní koncepce systému přístupu k informacím. Tuto koncepci označuji za značně roztržitou. V základní rovině je prostřednictvím InfoZ a EInfoZ vytvořen dichotomický model přístupu k informacím. Mimo něj se však vyskytují ve zvláštních zákonech speciální ustanovení, jež upravují specifické okruhy subjektů i procedurálních ustanovení. Roztržitost současného informačního modelu zdůrazňují i vnitřní rozdílnosti v rámci dichotomie samotné. Národní úprava tak označuji za nekoncepční s neodůvodnitelnými odchylkami.

Druhá a třetí podkapitola první části dále v kontextu právní regulace analyzuje vliv mezinárodního a unijního práva na český systém přístupu k úředním dokumentům. Jako významný interpretační nástroj je přitom v oblasti environmentálních informací zdůrazněn vliv AÚml. Manifestem jejího významu je přitom v rámci analýzy poukázáno na odklon stávající české judikatury, jakožto i dlouhodobé utvrzení nadnárodními soudními orgány. Za významnou tendenci *de lege ferenda* je dále vyvozováno z TÚml, jež cílí na plošnou harmonizaci systémů přístupů k úředním dokumentům s potenciálními koncepčními dopady na naši národní úpravu.

Při zhodnocení výsledků druhé a třetí části této práce je nutno konstatovat, že v rámci systému přístupu k informacím v České republice je identifikováno značné množství problematických aspektů ve vztahu k jeho efektivitě. Mimo roztržitost samotné koncepce dichotomie je problémem vymezení okruhu povinných subjektů, zem v okruhu veřejných institucí. Dále pak otázka náhrady nákladů, ale i samotné informační řízení. Toto řízení nenaplnuje požadavky na výkon tzv. dobré správy v otázkách kvality správního uvážení, a jednotnosti rozhodování. Zdůrazňuji zároveň absolutní absenci metodiky a jednotícího přezkumu gesčním ministerstvem.

Systému přístupu k úředním dokumentům v České republice tak vytýkám nenaplnění predikce pro jeho efektivní fungování. Predikcí, kteroužto tato práce pro identifikaci problematických aspektů užívala, je preciznost vymezení povinných subjektů, aniž by docházelo k jejich opomenutí, či příliš extenzivnímu zahrnutí. Dále je to systémovost a funkčnost informačního řízení, opravných prostředků, jakožto i dostupnost takového řízení.

V poslední části se práce věnuje legislativním tendencím v kontextu náplně aktivit v rámci *Open Government Partnership* a plánovanému přijetí TÚml. V rámci těchto tendencí se přitom zaměřuji na řešení identifikovaných problematických aspektů v předchozích částech. Připravenou novelu InfoZ a EInfoZ však je nutno v těchto úvahách označit za nereformní. Současné znění novely tak nemění problematickou koncepci povinných subjektů a ponechává tuto problematiku na extenzivním judikurním řešení. Novela rovněž nenapravuje nedostatky informačního řízení v otázkách výkonu dobré správy. Zavádí sice nové instituty informačního příkazu a testu proporcionality, nicméně koncepčně bez efektivních dopadů na přezkumné řízení. Za pozitivum lze označit odstranění dichotomického modelu s jednotnou koncepcí informačního řízení a úpravu náhrady nákladů za poskytnutí informace prostřednictvím prováděcích právních předpisů. Žádná z provedených změn však nenaplnuje výzkumnou premisu, v důsledku čehož nenaplnuje právní úprava *de lege ferenda* stanovených kritérií požadované efektivity.

Obsahem druhé a třetí části jsou zároveň komparovány problematické aspekty přístupu k úředním dokumentům s legislativním řešením Velké Británie. V těchto částech jsou tak mnou navrhována kritická koncepční řešení prostřednictvím tohoto inspiračního zdroje.

Tato práce identifikovala poměrně závažné systémové nedostatky, jež ve svém důsledku vytváří překážky v přístupu k úředním dokumentům, jakožto i v realizaci dalších základních práv a svobod. Vzhledem k aktuálnosti problematiky lze doporučit další výzkum v předmětné materii zejména v oblastech subjektů informačního řízení, jednotlivých výjimek z přístupu k úředním dokumentům, jakožto i v efektivitě přezkumného řízení. Bez kritického hodnocení dané problematiky v souvislosti legislativními tendencemi a právním stavem *de lege lata* není možno aspirovat na realizaci demokratické, informované a aktivní společnosti, na participaci veřejnosti a ochranu veřejných zájmů.

Bibliografie

Monografie a příspěvky ve sbornících:

- BELL, Stuart a kol. *Environmental law*. 8. vydání. Hampshire: Ashford Colour Press Ltd, 2013. 848 s.
- BIRKINSHAW, Patrick. *Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal*. 4. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 578 s.
- COPPEL, Philip. *Information Rights*. 4. vydání. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2014. 1489 s.
- ČEPELKA, Čestmír. ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008. 840 s.
- DOBEŠ, Jan. Recentní tendence práva na přístup k úředním dokumentům. In MASLEN, Michal. *Verejná správa, právní stát a ochrana základních lidských práv a slobód*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014. 207 s.
- FUREK, Adam. ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související*. Komentář. 2. vydání. Praha: Nakladatelství Linde, 2012. 1031 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. 792 s.
- JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. 1142 s.
- KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. díl. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Nakladatelství Leges, 2014. 1151 s.
- SCHRAM, Frankie. From a General Right of Access to Environmental Information in the Aarhus Convention to a General Right of Access to All Information in Official Documents. The Council of Europe's Tromsø Convention. In PALLEMAERTS, Marc (ed.). *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Amsterdam: vydavatelství Europa Law Publishing, 2011. 440 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck., 2007. 935 s.
- VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008. 861 s.

- VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. Praha: Nakladatelství Polygon, 2006. 1446 s.
- WADHAM, John a kol. *Blackstone's Guide to The Freedom of Information Act 2000*. 5. vydání. New York: Oxford University Press, 2013. 331 s.
- WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: vydavatelství Wolters Kluwer ČR, 2012. 906 s.

Časopisecké zdroje:

- BARTÍK, Václav a kol. Svobodný přístup k informacím a obchodní tajemství. *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 4, s. 229 – 240.
- BURDA, Zdeněk. Právo na informace II. *Daně a právo v praxi*, 2012, č. 2, s. 53 – 62.
- BURDA, Zdeněk. Právo na informace. *Daně a právo v praxi*, 2012, č. 1, s. 53 – 54.
- ČECHOVÁ NÁPLAVOVÁ, Jana. *Krátce k principu právní jistoty ve světle aktuální judikatury* [online]. Epravo.cz, 23. ledna 2014 [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/kratce-k-principu-pravni-jistoty-ve-svetle-aktualni-judikatury-93342.html>>.
- ČERNÍN, Karel. Informace o životním prostředí: Opona se zavírá? *Správní právo*, 2014, roč. 47, č. 4, s. 246 – 252.
- JENDROŠKA, Jerzy. Citizen's Rights in European Environmental Law: Stock-Taking of Key Challenges and Current Developments in Relation to Public Access to Information, Participation and Access to Justice. *Journal for Environmental & Planning Law*, 2012, roč. 9, č. 1, s. 71 – 90.
- KINDL, Jiří. ŠTURM, Jan. Vybrané problémy svobodného přístupu k informacím z pohledu advokáta. *Správní právo*, 2009, roč. 42, č. 6, s. 364 – 372.
- KOLMAN, Petr. Stručně k principu transparentnosti veřejné správy (a též k jednomu aktuálnímu judikátu NSS). *Bulletin advokacie*, 2012, č. 1 – 2, s. 39 – 41
- KOMANOVICS, Adrienne. Right to information in Europe: the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs*, 2010, roč. 75, s. 75 – 97.
- KORBEL, František. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 4-5, s. 236 – 295.
- MAKASKAITTE, Gintare. Public Interest in the Context of the Right to Access Official Information. *Baltic Yearbook of International Law*, 2011, roč. 11, s. 281 – 306.

- MATES, Pavel. K elektronické komunikaci se správními úřady. *Právní zpravodaj*, 2005, č. 11, s. 11 – 12.
- MATES, Pavel. Nahlížení do spisů ve správním řízení. *Právní rádce*, 2003, roč. 11, č. 6, s. 38 – 40.
- MATES, Pavel. *Věřejná instituce a informační povinnost* [online]. Beck-online.cz, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgrpxa4s7ge2v6mjwl5zxi4s7gu2to>>.
- MELZER, Filip. *Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věcech práva na informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím* [online]. Beck-online.cz, 2005, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgvpxg4s7geyv643uojtgojx>>.
- NONNEMANN, František. Ochrana osobních údajů při poskytování informací o životním prostředí. *Právní rozhledy*, 2011, č. 5, s. 166 – 171.
- PONCE, Juli Good Administration and Administrative Procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2005, roč. 12, č. 2, s. 550 – 565.
- RIGEL, Filip. K některým způsobům participace na správě obce dle § 16 odst. 2 zákona o obcích. *Správní právo*, 2012, roč. 45, č. 3, s. 129 – 140.
- RIGEL, Filip. *Subjekty povinné poskytovat informace ve světle judikatury* [online]. Pravniradce.ihned.cz, 26. února 2010 [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://pravniradce.ihned.cz/c1-40730260-subjekty-povinne-poskytovat-informace-ve-svetle-judikatury>>.
- SAND, Peter. The Right To Know: Freedom of Environmental Information in Comparative and International Law. *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2011, roč. 20, s. 220.
- Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům, Tromsø, 18. června 2009. *Správní právo*, 2013, roč. 46, č. 4-5, s. 203 – 232.
- VAN EECHOUD, Mireille. JANSSEN, Katleen. Rights of a Access to Public Sector Information. *Masaryk University Journal of Law and Technology*, 2012, roč. 6, č. 3, s. 471 – 499.

Právní předpisy:

- Nařízení č. 1049/2001 Evropského parlamentu a Rady Evropské unie z 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady Evropské unie a Evropské komise.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení AÚml o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.
- Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství.
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992, o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE).
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.
- Směrnice Rady 90/313/EHS ze dne 7. července 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí, která vzhledem k dataci stanovila jádro přístupu k informacím o životním prostředí.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.
- Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura:

- Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. I. ÚS 260/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 350/03.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2013, sp. zn. I. ÚS 59/14.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003 sp. zn. III. ÚS 686/02.
- Rozhodnutí First-Tier Tribunal ze dne 17. června 2007, č. j. EA/2006/0061 a EA/2006/0062).
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irsko 45036/98, ze dne 30. června 2005.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2003, čj. 5 A 119/2001-38.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007 č. j. 3 Ads 33/2006-57.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008 č. j. 8 As 57/2006-67.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 As 76/2014-23.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009-93.
- Rozsudek ESD ze dne 12. května 2011 ve věci C-115/09 Trianel.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. prosince 2012 1 As 169/2012-38.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007-42.

Další zdroje:

- HENDRYCH, D. a kol. *Právníký slovník*. [online]. Beck-online, [cit. 10. dubna 2015]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrgu&tocid=nnptembqhfwp64zrgu>>.
- *Action Plan of the Czech Republic "Open Government Partnership"* [online]. Opengovernmentpartnership.org, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.opengovpartnership.org/file/856/download>>.
- *Akční plán boje s korupcí na rok 2015* [online]. Korupce.cz, prosinec 2014, [cit. 2. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>>.
- *Council of Europe Convention on Access to Official Documents* [online]. Conventions.coe.int, [cit. 28. března 2015]. Dostupné na <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>>.
- *Důvodová zpráva k novele zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím* [online]. Korupce.cz, [cit. 2. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/2b---dudovova-zprava-k-navrhu-zakona-z-26--cervna-2013---upraveno-dle-LRV.pdf>>.
- *Freedom of Information Act 2000* [online]. Legislation.gov.uk, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>>.
- *Kompletní průvodce právem na informace* [online]. Frankbold.org, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://frankbold.org/poradna/kategorie/pravo-na-informace/rada/kompletni-pruvodce-pravem-na-informace>>.
- Ministerstvo vnitra. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávních celků. Informování obce o své činnosti a participace občanů obce na územní samosprávě* [online]. MVCR.cz, 2009, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/modra-c-4-web-pdf.aspx>>.
- *Novela zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím* [online]. Korupce.cz, [cit. 2. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie>>.

vlady/na-leta-2013-2014/2c---uplne-zneni-s-vyznaceni-zmen---26--cervna-2013---
upraveno-dle-LRV.pdf>.

- *Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP)* [online]. Korupce.cz, [cit. 25. března 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp-104810/>>.
- *Sazebník Magistrátu města Olomouce* [online]. Olomouc.eu, [cit. 31. března 2015]. Dostupný na <<http://www.olomouc.eu/o-meste/povinne-informace/sazebnik-uhrad>>.
- *Sazebník úhrad za informace poskytované dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím* [online]. Praha11.cz, [cit. 2. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.praha11.cz/cs/urad/poskytovani-informaci/sazebnik-uhrad.html>>.
- *Sazebník úhrad* [online]. Sumperk.cz, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.sumperk.cz/cs/sprava-mesta/povinne-informace/sazebnik-uhrad.html>>.
- *Sazebník náhrad Městského úřadu v Mohelnici* [online]. Mu-Mohelnice.cz, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://mu-mohelnice.cz/sazebnik-uhrad-za-poskytovani-informaci/d-60664/p1=84448>>.
- *Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a k odstranění jeho aplikačních nedostatků* [online]. Korupce.cz, [cit. 3. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/10-prioritnich-ukolu/Shrnuti-legislativnich-zmen--jejichz-provedeni-je-navrhovano-k-posileni-ucinnosti-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-a-k-odstraneni-jeho-aplikacnich-nedostatku.pdf>>.
- *Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a k odstranění jeho aplikačních nedostatků* [online]. Korupce.cz, [cit. 30. března 2015]. Dostupné na <<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/10-prioritnich-ukolu/Shrnuti-legislativnich-zmen--jejichz-provedeni-je-navrhovano-k-posileni-ucinnosti-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-a-k-odstraneni-jeho-aplikacnich-nedostatku.pdf>>.
- *Stav ratifikace Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům* [online]. Conventions.coe.int, 21. březen 2015, [cit. 25. března 2015]. Dostupné na <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=8&DF=21/03/2015&CL=ENG>>.
- *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* [online]. MVCR.cz, [cit. 1. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012-pdf.aspx>>.

- *Text Úmluvy o přístupu k úředním dokumentům* [online]. Conventions.coe.int, [cit. 21. března 2015]. Dostupné na <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/205.htm>>.

Anotace

Diplomová práce se zaměřuje na problematiku přístupu k úředním dokumentům. V rámci práce se autor zaměřuje na analýzu dichotomického modelu přístupu k informacím v rámci českého právního řádu, jakožto i závazků plynoucích z mezinárodního a unijního práva. Hlavním cílem této práce je identifikace problematických aspektů současného přístupu k úředním dokumentům a jejich analýza. V návaznosti na identifikované problémy autor využívá komparativní metodu s využitím legislativy Velké Británie za účelem kritické reflexe současného stavu, jakožto i za účelem poskytnutí inspiračních zdrojů pro řešení problémů. V rámci analyticko-syntetické a komparativní metody řešení předmětné materie práce reflektuje současné tendence práva na přístup k úředním dokumentům. Podrobně tak autor zpracovává Úmluvu Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (Tromsø Úmluva), navrhovanou novelu zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o právu na informace o životním prostředí.

Klíčová slova: právo na informace, právo na přístup k úředním dokumentům, informace, úřední dokument, demokracie, kontrola, transparentnost, informační příkaz, test veřejného zájmu, hrazení nákladů, Tromsø, informační komisař.

Abstract

This thesis focuses on the issue of access to official documents. In this thesis, the author focuses on the analysis of dichotomous model of access to information within the Czech legal system, as well as the obligations arising from international and EU law. The main objective of this work is to identify problematic aspects of the recent access to official documents and their analysis. In response to identified problems, the author uses the comparative method within the UK legislation for the purpose of critical reflection on the current state and for the purpose of providing a source of inspiration for solving of identified problems. Within the analytic-synthetic and comparative methods for solving the subject matter of the thesis, the author reflects current tendencies of the right of access to official documents. In detail, the author deals with the Convention of Council of Europe on The Access to Official Documents (Tromsø Convention), a proposed amendment to the Czech Freedom of Information Act and the Act on the Access to Environmental Information.

Key words: right to information, the right of access to official documents, information, official document, democracy, control, transparency, information notice, a public interest test, fees, Tromsø, Information Commissioner.